



**Universidade Federal
de Campina Grande**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE HUMANIDADES
UNIDADE ACADÊMICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS**

**“NO NOSSO CONSELHO TEM DESENVOLVIMENTO”: UM ESTUDO SOBRE O
CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL DE
PETROLINA/PE**

**Andrews Rafael Bruno de Araújo Cunha
Orientadora: Profa. Dra. Ghislaine Duque**

Campina Grande/PB

2013

Andrews Rafael Bruno de Araújo Cunha

**“NO NOSSO CONSELHO TEM DESENVOLVIMENTO”: UM ESTUDO SOBRE O
CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL DE
PETROLINA/PE**

**Dissertação de mestrado apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais
da Universidade Federal de Campina Grande
(PPGCS/UFCG), como requisito para a obtenção
do título de Mestre em Ciências Sociais.**

Orientadora: Profa. Dra. Ghislaine Duque

Campina Grande/PB

2013

DIGITALIZAÇÃO:
SISTEMOTECA - UFCG

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL DA UFCG

C972n

Cunha, Andrews Rafael Bruno de Araújo.

"No nosso conselho tem desenvolvimento": um estudo sobre o conselho municipal de desenvolvimento rural sustentável de Petrolina/PE / Andrews Rafael Bruno de Araújo. -- 2013.

117 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Humanidades.

"Orientação: Prof. Dr. Ghislaine Duque".

Referências.

1. Participação Social.
2. Desenvolvimento Local Integrado.
3. Aprendizagem Social. I. Duque, Ghislaine. II. Título.

CDU 316.64 (043)

ANDREWS RAFAEL BRUNO DE ARAÚJO CUNHA

**“NO NOSSO CONSELHO TEM DESENVOLVIMENTO”: UM ESTUDO SOBRE O
CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL DE
PETROLINA/PE**

Dissertação apresentada em 19 de agosto de 2013.

BANCA EXAMINADORA

Dra. Ghislaine Duque (PPGCS/UFCG – Orientadora)

Dra. Lucia Marisy Souza Ribeiro de Oliveira (UNIVASF – examinadora externa)

Dr. Márcio de Matos Caniello (PPGCS/UFCG – examinador interno)

Campina Grande/PB

2013

Agradecimentos

Agradeço, primeiramente, aos meus pais, pois sem a oportunidade educacional por eles concedida nada disso seria possível.

Agradeço a Luiza, minha companheira que sempre está ao meu lado nas horas necessárias.

Aos professores por todos os ensinamentos, em especial à Profa. Ghi pela paciência, dedicação e compromisso.

Ao Instituto Nacional do Semiárido pela concessão da bolsa e pela flexibilidade de horários necessária para a execução das atividades.

Às professoras Josefa Saete Barbosa Cavalcanti e Maria de Nazareth Baudel Wanderley pela oportunidade de familiarização com o tema.

Aos integrantes do Conselho por todo o apoio manifestado e pela gentileza em participar do estudo.

Por fim, agradeço a todos que, de alguma forma, ajudaram na realização dessa aventura.

Resumo

Durante décadas, no Brasil, foram buscadas estratégias de promoção da participação social nas decisões sociais, políticas e econômicas do país. Após anos de um regime autoritário, diversas manifestações da sociedade civil organizada levaram à criação de espaços de debate integrado, onde Estado e sociedade pudessem discutir, conjuntamente, estratégias de desenvolvimento em busca do melhoramento da qualidade de vida da população. Após a Constituição de 1988, estes espaços, chamados de Conselhos, foram criados e difundidos nas mais diversas áreas, tais como saúde, assistência social, educação etc. Para o debate integrado relacionado às condições de vida e produção da população rural do país, foram criados os Conselhos Federal, Estaduais e Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável, os quais foram amplamente difundidos após o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF. Nesta perspectiva, o objetivo do presente estudo foi analisar o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Petrolina, Pernambuco, a partir de suas ações para o desenvolvimento local e integrado da população rural do município. Para tanto, nos utilizamos dos debates de Sen, Putnam, Abramovay, Franco e Beduschi Filho sobre desenvolvimento como liberdade, capital social, desenvolvimento local integrado e aprendizagem social, respectivamente, para fundamentar a visão de desenvolvimento aqui assumida. A partir, então, da inversão da lógica capital-economicista atualmente vigente, a qual coloca em foco o desenvolvimento econômico em detrimento do desenvolvimento social, cultural e político, consideramos, a partir dos dados obtidos e observações realizadas, que o CMDRS de Petrolina tem sido uma importante ferramenta para o desenvolvimento da área rural do município, promovendo a participação, o controle e a aprendizagem social e a melhoria da qualidade de vida da população desta área.

Palavras-Chave: Participação Social; Desenvolvimento Local Integrado; Aprendizagem Social.

Abstract

For decades, strategies to promote social participation in social, economic and policy decisions were pursued in Brazil. After years of an authoritarian regime, various manifestations of civil society led to the creation of spaces for integrated debate, where state and society could discuss, jointly, developing strategies in pursuit of improving the population's quality of life. After the 1988 Constitution, these spaces, called Councils, were created and disseminated in several areas, such as health, social care, education etc.. For the integrated discussion related to the living conditions and production of the rural population in the country, Federal, State and Municipal Councils of Sustainable Rural Development were created and widely disseminated after the National Program for Strengthening Family Agriculture - PRONAF. From this perspective, the objective of this study was to analyze the City Council for Sustainable Rural Development in Petrolina, Pernambuco, through their actions for local and integrated development of rural population of the city. To do so, we used the debates of Sen, Putnam, Abramovay, Franco and Beduschi Filho on development as freedom, social capital, integrated local development and social learning, respectively, to support the development view assumed here. From the inversion of the capital-economist logic currently in effect, which shifts the focus to economic development at the expense of social, cultural and political developments, consider, from the data obtained and observations conducted, the CMDRS Petrolina has been an important tool for the development of the city's rural area, promoting participation, control and social learning and improving the population's quality of life of this area.

Keywords: Social Participation; Integrated Local Development; Social Learning.

Lista de Siglas

- ADAGRO – Agência de Defesa e Fiscalização Agropecuária de Pernambuco.
- ASA – Articulação do Semiárido Brasileiro.
- BNB – Banco do Nordeste do Brasil.
- CEF – Caixa Econômica Federal.
- CEFET – Centro Federal de Educação Tecnológica.
- CHESF – Companhia Hidro Elétrica do São Francisco.
- CMDR – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural.
- CMDRS – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável.
- CMS – Conselho Municipal de Saúde.
- CODEVASF – Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba.
- COMDESPE – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Petrolina.
- CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento.
- CPATSA – Centro de Pesquisa Agropecuária do Trópico Semiárido.
- CRAS – Centro de Referência de Assistência Social.
- DAP – Declaração de Aptidão ao PRONAF.
- EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária.
- FAMOPE – Federação das Associações de Moradores do Estado de Pernambuco.
- FAO – Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação.
- FETAPE – Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Pernambuco.
- FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.
- FUMAC – Fundo Municipal de Apoio às Comunidades.
- FUNTEPE – Fundo de Terras do Estado de Pernambuco.
- GS – Garantia Safra.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
- IDH – Índice de Desenvolvimento Humano.
- IFET – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia.
- INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.
- IPA – Instituto Agrônomo de Pernambuco.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada.
- MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

MDA – Ministérios do Desenvolvimento Agrário.

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome.

MI – Ministério da Integração.

MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra.

NASF – Núcleo de Apoio à Saúde da Família.

NIS – Número de Identificação Pessoal.

ONU – Organização das Nações Unidas.

P1MC – Programa 1 Milhão de Cisternas.

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos.

PIB – Produto Interno Bruto.

PMDR – Plano Municipal de Desenvolvimento Rural.

PMDRS – Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável.

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.

PRORURAL – Programa Estadual de Apoio ao Pequeno Produtor Rural.

PROVAP – Programa de Valorização da Pequena Produção Rural.

RIDE – Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento.

SAF – Secretaria de Agricultura Familiar.

SARA – Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária.

SDT – Secretaria de Desenvolvimento Territorial.

SEBRAE – Agência de Apoio ao Empreendedor e Pequeno Empresário.

SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial.

SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial.

SENAT – Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte.

SESC – Serviço Social do Comércio.

SESI – Serviço Social da Indústria.

SEST – Serviço Social do Transporte.

STR – Sindicato dos Trabalhadores Rurais.

SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste.

TCLE – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

UFPE – Universidade Federal de Pernambuco.

UFPR – Universidade Federal do Paraná.

UNIVASF – Universidade Federal do Vale do São Francisco.

UPE – Universidade de Pernambuco.

UTR – Unidade Técnica Regional.

Lista de Figuras, Quadros e Imagens

- **Figuras:**

Figura 1 – Localização de Petrolina no estado de Pernambuco	62
Figura 2 – Municípios pertencentes à RIDE do Polo Petrolina/PE e Juazeiro/BA	65
Figura 3 – Níveis de representação na área rural de Petrolina	69
Figura 4 – Processo de adesão ao Garantia Safra	89

- **Quadros:**

Quadro 1 – Organização das Atas das Reuniões ocorridas em 2004	56
Quadro 2 – Informações do CMDRS de Petrolina	72
Quadro 3 – Número de agricultores atendidos pelo Garantia Safra em Petrolina	89

- **Imagens:**

Imagem 1 – Reunião do CMDRS de Petrolina	77
Imagem 2 – Agricultora do Assentamento Mandacaru cuidando da Horta Comunitária	87
Imagem 3 – Casa com cisterna de placa	92
Imagem 4 – Criação de caprinos das famílias do Assentamento Nossa senhora de Fátima ...	95

Sumário

Introdução	15
Capítulo 1 – A Participação Social e o Povo Brasileiro: de comandados a conselheiros	20
1.1 A Relação “Estado x Sociedade Civil” nas Décadas de 1960, 1970 e 1980 no Brasil	22
1.2 A Queda do Regime Militar, a Democratização do Estado e a Formação dos Conselhos	23
1.3 As Políticas Agrícolas do Brasil na Década de 1990 e início dos anos 2000	27
1.4 Algumas Considerações	30
Capítulo 2 – Para Além do Desenvolvimento Econômico: desenvolvimento como liberdade e avanço democrático	32
2.1 Amartya Sen e o Desenvolvimento como Liberdade	33
2.1.1 Os cinco tipos de liberdades instrumentais	35
2.1.2 A importância da democracia para o Desenvolvimento como Liberdade	38
2.2 Robert Putnam e a Democracia	40
2.2.1 Democracia e pontos para uma avaliação do desempenho governamental	40
2.2.2 Democracia, Participação Cívica e Capital Social	42
2.2.3 Putnam e o Desenvolvimento	43
2.3 O Desenvolvimento Local, segundo Abramovay e Franco	45
2.4 A Aprendizagem Social, com Beduschi Filho	48
2.5 Considerações	49
Capítulo 3 – Arranjos Metodológicos	52
3.1 Percurso para acesso ao conselho	52
3.2 A Observação Participante	54
3.3 Análise Documental	56

3.4 Entrevistas Semiestruturadas	57
3.5 Considerações	58
Capítulo 4 – Do Desenvolvimento Econômico ao Desenvolvimento das Liberdades: onde situar o Conselho?	60
4.1 Petrolina/PE: Região Integrada de Desenvolvimento (RIDE) e de Diversidade?	61
4.2 A história do CMDRS de Petrolina	66
4.2.1 CMDRS: missão e organização	70
4.2.2 O CMDRS e a liberdade política	72
4.3 O CMDRS enquanto um promotor da participação social	74
4.3.1 O Conselho e o papel de agente	75
4.3.2 O capital social dentro do CMDRS	77
4.4. O CMDRS e a democratização do acesso a benefícios	80
4.4.1 Ações resultantes do debate interno do CMDRS	81
4.4.1.1 A necessidade de participação no mercado local	81
4.4.1.2 A luta pelo melhoramento do serviço de carro-pipa	83
4.4.2 Programas, projetos e ações buscados pelo Conselho	85
4.4.2.1 PAA	85
4.4.2.2 Garantia Safra	87
4.4.2.3 Construção de cisternas	90
4.4.2.4 O ProRural	92
4.4.3 Ações discutidas no Conselho, mas que dele se afastam em sua execução: a compra de terras e a descaracterização da reforma agrária	93
4.5 O CMDRS como uma via de melhoramento dos serviços, ou do acesso aos mesmos	97
4.6 A concepção de Desenvolvimento Local Integrado do CMDRS e a importância da Aprendizagem Social	99
4.6.1 A aprendizagem social resultante da participação no CMDRS	101
4.7 Algumas Considerações	103
Considerações Finais	105

Referências	108
Apêndices	113
Apêndice A	113
Apêndice B	114

Introdução

Há muito se busca formas de participação social direta nas ações do Estado. Especialmente após o período da ditadura, tem-se pensado, no Brasil, modelos de gestão que descentralizem o poder de decisão do Estado a partir do envolvimento da sociedade civil. Esta última, por sua vez, tem buscado estratégias de envolvimento nas decisões que têm como principais objetivos o seu próprio desenvolvimento. Tal relação entre a sociedade civil e o Estado busca se caracterizar como um processo democrático efetivo, na qual ambos os segmentos inter-relacionam-se na construção de um modelo de desenvolvimento comum.

Nessa perspectiva, várias ações e projetos têm buscado metodologias que se utilizem de uma interação entre as mais diferentes tipologias sociais. A junção de diversos grupos em um espaço de debate tem sido um exemplo claro de tais tentativas, as quais objetivam, a partir da interação, buscar ações que possam incluir todos os segmentos, respeitando-os em suas diferenças e igualando-os em oportunidades. Ou seja, a busca por decisões democráticas tem se manifestado através da tentativa de elaboração de projetos conjuntos, com ampla participação social e em espaços de diálogo onde sociedade civil e poder público tenham o mesmo poder de voz.

Exemplos de tais ações são os Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais. Distribuídos nas mais diversas áreas, tais como saúde, educação, assistência social e desenvolvimento rural, estes Conselhos têm como função a criação de um espaço de debate no qual instituições públicas e privadas, sociedade civil, poder público, cidadãos etc., possam discutir as melhores formas de desenvolvimento econômico, social, cultural, entre outros, que resultem em melhorias para o maior número de envolvidos. Para o presente estudo, será analisado um Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS).

Criados em sua grande maioria em 1997, os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável objetivaram, além dos fatores já citados, (1) a inserção de projetos de desenvolvimento rural mais locais, contextualizados com as regiões e inseridos em uma perspectiva de desenvolvimento maior (estadual e/ou nacional), e (2) o acesso a recursos. O primeiro objetivo busca uma interação entre desenvolvimento local/regional e desenvolvimento global, o qual se manifesta através das ações de todos os estados ou nação e que, muitas vezes, não chega a todos os locais. Já o segundo, identificado através de estudos como os de Abramovay (2001), indica que muitos CMDRS's foram criados, inicialmente,

para que segmentos sociais passassem a ter acesso a programas do Estado, tais como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Por esse motivo, afirma-se que muitos Conselhos, desde a sua criação, tiveram seus reais objetivos de participação social deturpados, resultando em ineficácia, uma vez que eram criados somente no papel para o acesso a recursos, sem debate integrado (ABRAMOVAY, 2001).

Entretanto, são muitos os CMDRS's que continuam efetivos na tentativa de reunir segmentos sociais e poder público para uma ação conjunta de desenvolvimento. Um destes está localizado no município de Petrolina, Pernambuco. Apontada como uma região agrícola riquíssima, alvo de diversos investimentos e parte de uma Região Integrada de Desenvolvimento (RIDE), Petrolina desponta, atualmente, como uma das principais produtoras de frutas frescas do país. Localizada nas margens do Rio São Francisco, o município em questão recebe, ainda, muitos investimentos para a produção de vinhos finos, os quais têm obtido cada vez mais reconhecimento por apreciadores do ramo.

Por outro lado, Petrolina possui um grande número de agricultores que produzem nas chamadas áreas de sequeiro (sem irrigação), os quais plantam grãos (feijão e milho) e outras culturas de ciclos curtos resistentes às estiagens, fenômeno característico da região. Outra atividade bastante reconhecida é a caprinovinocultura, a qual é responsável pela produção e distribuição de leite, utilizado para a confecção de queijo, doces e outros derivados, e pela exploração de carne.

Desta maneira, a área rural do município de Petrolina é marcada por uma grande diversidade de segmentos sociais. Dentre eles, encontram-se agricultores irrigantes, agricultores de sequeiro, criadores de caprinos e ovinos, colonos, assentados, acampados, latifundiários, ribeirinhos, pescadores, trabalhadores rurais etc., cada um destes com culturas e perspectivas de desenvolvimento próprias, com objetivos e formas de vida diferentes. Diante, então, da existência de tanta diversidade e de um espaço de discussão que objetiva integrar a sociedade, julga-se de grande importância o estudo do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Petrolina, o qual pode fornecer indícios da situação em que se encontram aproximadamente 75.000 pessoas (habitantes da zona rural) de um total de 294.081 (IBGE, 2010).

Desta maneira, como se inter-relacionam os grupos que compõem a área rural de Petrolina dentro do CMDRS? Ou melhor, há promoção da participação social que leve a uma interação entre estes? Suas diferenças são levadas em consideração no projeto de

desenvolvimento do município? O Conselho atua de forma a possibilitar um modelo de gestão fundamentado na democracia participativa? Há um projeto de desenvolvimento local integrado discutido ou proposto pelo Conselho? Qual a perspectiva de desenvolvimento do CMDRS? O Conselho tem proporcionado ações para melhorias da qualidade de vida das pessoas? Tem proporcionado algum tipo de aprendizagem? O presente trabalho tem, portanto, como objetivo a tentativa de responder às questões acima colocadas através da análise do papel do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável para a promoção do desenvolvimento local integrado, a partir da experiência do município de Petrolina/PE.

Perguntas como as anteriores ainda devem ser respondidas. Mesmo os Conselhos sendo criados no final da década de 1990, o que resultou numa série de estudos e reflexões sobre o assunto, na atualidade ainda é importantíssima a realização de estudos na área por conta do alto nível de representação e importância que o Conselho tem na estratégia e no planejamento municipal.

Municípios como Petrolina, por exemplo, que possuem aproximadamente 75.000 pessoas morando, trabalhando e compartilhando o modo de vida da zona rural das formas mais diversas possíveis, ainda têm o Conselho como um importante espaço de debate para a reflexão de melhorias da qualidade de vida, para a elaboração e efetivação de projetos, para legitimação do processo de participação social etc.

Outra reflexão que pode e deve ser feita é sobre o modo de funcionamento dos CMDRS's aproximadamente quinze anos após sua principal forma de criação. É inegável a existência de muitos estudos sobre o tema, contudo, devido à possibilidade de amadurecimento da atuação dos Conselhos, os quais podem ter refletido sobre sua existência e avançado em diversos aspectos quanto à criação, execução e aplicação de políticas públicas, é sempre importante a realização de mais estudos na área para reflexão sobre novas causas de avanço ou descenso.

O CMDRS de Petrolina tem obtido, nos últimos anos, certos êxitos quanto ao arranjo de estratégias para a melhoria das condições de vida e produção das pessoas do campo. Por conta da localização na região politicamente definida como Semiárido brasileiro, a qual passa, atualmente, por um processo de reorganização, será que o Conselho petrolinense, como estratégia, tem refletido sobre a apropriação das tecnologias e das formas de vida para garantia de um modelo de desenvolvimento próprio, que esteja adequado às características da

região, resultando em um projeto de desenvolvimento local em que estão inseridos os mais diversos segmentos sociais do campo?

Será que o CMDRS tem investido no estabelecimento de parcerias com instituições que estão representadas em suas reuniões, tornando os avanços consequência da sua própria existência? Será que estas parcerias têm resultado, por exemplo, numa ampliação do uso de tecnologias na região com a difusão das chamadas tecnologias sociais, como as cisternas de consumo humano e de produção, como as barragens subterrâneas, etc., todas tecnologias sociais do Semiárido que poderiam estar possibilitando melhores condições de vida aos sujeitos da região?

Desta maneira, esse estudo sobre o CMDRS de Petrolina se justifica no fato de o mesmo ser um possível espaço de representação de aproximadamente 75.000 pessoas que residem na zona rural do município. Nesta perspectiva, é de suma importância refletirmos sobre o possível papel do Conselho na elaboração de projetos de desenvolvimento local integrado. Será que o CMDRS conseguiu, desde a sua criação, proporcionar avanços a partir do debate fundamentado na participação social dos segmentos sociais do campo presentes no município? Consideramos importantíssimas as tentativas de responder a tais questionamentos.

Assume-se, como hipótese, que o CMDRS de Petrolina contraria as experiências mal sucedidas apresentadas em estudos como os de Abramovay (2001), Fuks, Perissinotto e Ribeiro (2003) e Marques e Flexor (2012), sendo, de alguma maneira, efetivo na integração dos segmentos sociais que o compõem, promovendo a participação social a partir de um amplo debate que tem como resultado a elaboração de estratégias de desenvolvimento local, e não somente de acesso a recursos. Para isso, acredita-se que as reuniões realizadas mensalmente pelo Conselho são bem sucedidas, tendo encaminhamentos para as questões discutidas e ampliando a participação da sociedade civil.

Para fundamentação e interpretação do processo de participação e do modelo de desenvolvimento que assumimos nesse estudo, nos basearemos na proposta de Desenvolvimento como Liberdade, de Amartya Sen; no conceito de Capital Social e Participação Cívica de Robert Putnam; no debate sobre Desenvolvimento Local Integrado de Ricardo Abramovay e Augusto de Franco; e na discussão sobre Aprendizagem Social de Luiz Carlos Beduschi Filho.

Como metodologia, três caminhos foram adotados: (1) observação participante através da participação e análise das reuniões e demais atividades desenvolvidas pelo Conselho; (2)

análise dos documentos do Conselho, tais como atas, relatórios, estatuto, listas de presença, possíveis estudos já existentes etc. para a identificação dos temas já debatidos, análise do histórico do Conselho, entre outros fatores; e (3) entrevistas com sujeitos chave, entre eles conselheiros, representantes, coordenador, ex-coordenador e representantes dos segmentos para a obtenção de relatos e opiniões daqueles que formam o Conselho.

Para explanação das ideias e apresentação compreensível dos dados, o trabalho será dividido em quatro capítulos, além da presente introdução. No primeiro capítulo, *A Participação Social e o Povo Brasileiro: de comandados a conselheiros*, será exposta e debatida a trajetória das políticas nacionais, as quais foram de ditatoriais e autoritárias a públicas, com ampla participação social em sua fundamentação; a importância do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF para a criação dos CMDRS's.

O segundo capítulo, intitulado *Para Além do Desenvolvimento Econômico: o desenvolvimento como liberdade e avanço democrático*, será composto pelo debate conceitual das teorias e ideias que fundamentarão a construção do trabalho e a análise dos dados.

O terceiro capítulo – *Arranjos Metodológicos* – explanará a metodologia adotada para elaboração, desenvolvimento e análise dos dados, bem como os motivos para tal escolha. Irá conter, ainda, todo o percurso da pesquisa, dificuldades, soluções etc.

No quarto capítulo – *Do Desenvolvimento Econômico ao Desenvolvimento das Liberdades: onde situar o Conselho?* – após uma breve caracterização do município de Petrolina/PE, apresentaremos todas as informações importantes encontradas nas observações, entrevistas e leituras documentais. Serão expostos, também, a história da formação do CMDRS de Petrolina e o relato das observações realizadas durante a pesquisa. Tentaremos, através de tal exposição, analisar os dados sob a égide dos conceitos que fundamentam o trabalho – estes previamente discutidos no segundo capítulo, conforme anteriormente informado. Tentar-se-á relacionar os dados com as teorias apresentadas e debatidas a fim de garantir o embasamento de qualquer conclusão a que se poderá chegar.

Por fim, nas *Considerações Finais*, serão expostas algumas conclusões a que o estudo possivelmente chegará. Serão apresentadas, ainda, sugestões de novas pesquisas.

Capítulo 1

A Participação Social e o Povo Brasileiro:

De comandados a conselheiros

Durante vinte e um anos (1964 – 1985) o Brasil foi palco de uma ditadura militar que, entre outros fatores, excluiu a sociedade civil das decisões do Estado. Durante todo este período, cabia somente ao Estado, formado pelo alto escalão militar da nação, tomar todas as decisões econômicas, sociais, políticas, culturais etc. do país. Toda e qualquer reivindicação/intervenção de segmentos da sociedade civil que não fosse solicitada pelos militares era duramente reprimida. Desta forma, nesse intervalo, o país ficou completamente estagnado no que se refere à Participação Social e ao desenvolvimento de um modelo social fundamentado na democracia, passando a garantir essas questões somente em meados da década de 1980, a partir da queda da ditadura, em 1985, e da Constituição de 1988.

Nesta última, foi garantida por lei a participação da sociedade nas decisões do país a partir de um processo de descentralização do poder que culminou na criação de Conselhos Populares Gestores, Fóruns de Discussão, entre outros. Nessa perspectiva, diversos Movimentos Sociais de luta por melhorias, Organizações Não-Governamentais e sociedade civil reivindicaram poder de voz e decisão nas estratégias de desenvolvimento do país. Houve, portanto, uma reorganização nas relações entre a sociedade civil e o Estado, culminando na criação de espaços de debate integrado, nos quais ambos os segmentos refletem, conjuntamente, os rumos que o país deve tomar.

Alguns destes espaços são os Conselhos Federais, Estaduais e Municipais, que visam debater, de forma integrada e dentro das mais variadas temáticas – saúde, educação, desenvolvimento rural, assistência social etc. – estratégias para possibilitar melhores condições de vida para a população em geral a partir da participação direta da mesma. Surgem, portanto, primeiramente, os Conselhos de Saúde e Assistência Social, seguidos dos Conselhos de Educação e Desenvolvimento Rural, e assim por diante, difundindo a participação social nas decisões políticas nacionais, estaduais e locais.

No que se refere ao Desenvolvimento Rural em âmbito local, no início da década de 1990 alguns municípios criaram seus Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural

Sustentável¹ (CMDRS) para debater as melhores estratégias de desenvolvimento rural para o município, aliando grandes produtores rurais, pequenos agricultores, representantes do poder público local, líderes sindicalistas e de movimentos sociais etc. Desta maneira, são criados os primeiros Conselhos para debate integrado das melhores formas de desenvolvimento rural local.

Posteriormente, na segunda metade da década de 1990, o Governo Federal criou o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, que, dentre diversos outros fatores, objetiva a viabilização de recursos e infraestrutura para desenvolvimento de um modelo de agricultura pautado nos princípios da Agricultura Familiar. Para que os municípios fossem contemplados com os recursos do Programa, havia algumas exigências, como a existência de um Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável e a elaboração de um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR). Desta maneira, são criados, naqueles municípios que ainda não os tinham, os CMDRS's como parte das exigências para obtenção dos recursos do PRONAF. Por esse motivo, no final da década de 1990, há um verdadeiro *boom* na criação de Conselhos.

Um exemplo deste modelo de surgimento está no município de Petrolina, Pernambuco. Localizada na região sudoeste do estado, Petrolina teve seu CMDRS criado, dentre outros fatores, como parte das exigências necessárias para garantir recursos do PRONAF. Contudo, mesmo com tal forma de criação, o Conselho do município é visto por instituições locais como um espaço de desenvolvimento de diversas estratégias de ação que têm garantido o sucesso de seus projetos. Formado por vários segmentos sociais, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Petrolina é propagandeado como um espaço que tem tido relativo sucesso na criação de propostas e projetos a partir de um debate coletivo e democrático, no qual todos os participantes têm a possibilidade de contribuir com informações e ideias. Tais visões sobre o CMDRS do município chamaram a nossa atenção e acabaram motivando a realização da pesquisa.

Isto posto, o presente capítulo tem como objetivos fazer uma reflexão histórica para discutir o contexto do surgimento dos Conselhos, as formas de criação dos mesmos e a organização do CMDRS de Petrolina. Para tanto, além da presente introdução, o capítulo

¹ Inicialmente os Conselhos foram chamados de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR), somente. Contudo, a partir da difusão dos ideais de sustentabilidade, os quais passaram a fundamentar ações e projetos de desenvolvimento de instituições, associações, cooperativas etc., houve a adição do termo "Sustentável", ficando, então, Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS). No presente trabalho, será utilizada a nomenclatura CMDRS para referências a esses conselhos.

estará organizado da seguinte forma: uma exposição dos modelos de políticas no período da ditadura; a mudança na relação entre Estado e Sociedade Civil a partir da queda da ditadura e do estabelecimento do Estado Democrático; e exposição das formas de surgimento dos Conselhos.

1.1 A Relação “Estado x Sociedade Civil” nas Décadas de 1960, 1970 e 1980 no Brasil

Conforme previamente exposto na introdução do presente capítulo, sabe-se que o Brasil, durante o período que compreende a ditadura militar, entre os anos 1964 e 1985, reprimiu violentamente toda e qualquer manifestação popular que buscasse a participação social nas decisões políticas, sociais, econômicas, culturais etc. do país. Pleiteando melhores condições de vida e liberdade de opinião e decisão, entre diversos outros fatores, a população pôs-se a lutar por participação direta nas decisões que eram de seu mais puro interesse, uma vez que estas visavam e tinham como função, ao menos teoricamente, seu benefício.

Após o baque causado pelo Golpe Militar e as diversas manifestações em desacordo ao novo rumo que o país estava tomando, fatos que marcaram toda a segunda metade da década de 1960, o povo, minimamente organizado, enfrentou a verticalidade, mesmo que sem sucesso, transmitida a partir do autoritarismo das políticas do Estado (VENTURA, 2008). Em fins dos anos 1970, como um pseudoavanço, conseguiram formar, com a autorização e o monitoramento do Estado, câmaras de debate intituladas “Conselhos Públicos” ou Conselhos Gestores. Estes Conselhos, por sua vez, tinham como objetivos a reflexão e debate das políticas e ações do governo que já estavam sendo realizadas. Contudo, não passavam de espaços de debate desprovidos de poder de decisão (GOHN, 2011).

Percebendo tal ineficácia, grande parte dos chamados Conselhos Públicos, no início dos anos 1980, representados por seus diversos participantes, cobrou do governo a incorporação de suas reflexões e debates nas políticas estatais. Desta maneira, como afirma Gohn (2011),

A ideia básica presente nas políticas de participação popular nos anos 1980 era a de que elas deveriam ser incorporadas ao planejamento administrativo, desde que se considerasse o planejamento de forma diversa da que predominou durante os anos 1970, ou seja, que ele não se realiza de cima para baixo nem de fora para dentro. Não se tratava, também, de estimular meros debates. O planejamento participativo era um processo de relação entre o governo e a comunidade. A comunidade era vista em termos de

forças populares que, por meio de mecanismos de atuação política, poderiam realizar uma participação concreta no exercício do poder. Quando se reivindica participação popular está se reivindicando a participação do povo nas decisões do poder político. Participação não para discutir o planejamento com técnicos, mas para beneficiar-se do planejamento programado em razão de sua força no contexto do poder (p. 56-57).

Pode-se afirmar, portanto, que o Estado militar, em fins dos anos 1960 e início dos anos 1970, fechou completamente o canal de diálogo entre sociedade civil e Estado, e a participação da primeira na elaboração das políticas, mesmo se ao final da segunda década citada o povo tenha avançado minimamente na formação de espaços de discussão. O autoritarismo e a truculência com que o Estado tratava a população, e a exclusão desta das discussões sociais, políticas e econômicas do país, se caracterizaram como um duro golpe à participação social.

Contudo, na primeira metade dos anos 1980, tais ações fizeram crescer as manifestações em favor da participação social. Não através dos já formados Conselhos Gestores, os quais tinham total vigilância e participação dos governistas e apoiadores do regime, mas a partir de uma participação social real, com poder deliberativo e não somente consultivo, com relativo poder de decisão e de opinião e com horizontalidade nas decisões do planejamento administrativo, político, social, econômico e cultural da nação. Esta busca por participação foi fundamental na luta pela queda do regime militar e pela constituição do Estado democrático (Ibid.).

Na segunda metade da década de 1980, com o estabelecimento do regime democrático, a luta pela ampliação e consolidação da participação popular tomou novos rumos, como veremos no tópico a seguir.

1.2 A Queda do Regime Militar, a Democratização do Estado e a Formação dos Conselhos

Passados aproximadamente dezesseis anos de ditadura, as manifestações por um regime democrático atingiram seu ápice na primeira metade da década de 1980 (Ibid.). Mais maduras e organizadas, essas manifestações contaram com a participação de diversos setores da sociedade, desde movimentos estudantis até empresas privadas não apoiadoras do regime. A busca por um Estado democrático esteve diretamente ligada à luta por participação social.

Destas manifestações surgiram diversos Movimentos Sociais de lutas por direitos, como a liberdade de expressão, e outros de luta por acesso a recursos, como a terra, a água, moradia etc. Surgem nesse momento histórico diversos movimentos que viriam a marcar a história do Brasil, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST, fundado em 1984.

Frente a tanta pressão causada pelas constantes mobilizações, o regime militar cai em 1985. A passagem, então, do regime militar para o democrático é marcada por uma reformulação da relação entre o Estado e a sociedade civil, a qual, temendo novas exclusões, buscou consolidar sua participação nas decisões governamentais através do reconhecimento de seus espaços na lei. Desta forma, foram organizados vários debates para promover a descentralização do poder de decisões do Estado e o reconhecimento da importância da participação social, a qual passou a representar a nova relação “Estado x sociedade civil” e um novo ideal de mobilização, no qual buscava-se objetivos comuns em detrimento dos individuais.

Nesta perspectiva,

A participação social não representa um sujeito social específico, mas se constrói como um modelo de relação geral/ideal, na relação sociedade/Estado. No centro da participação social, encontramos o conceito de mobilização com conteúdos ressignificados, assim como se redefine o caráter da militância das várias formas de participação existentes. A mobilização social passa a ser vista não como a aglutinação de pessoas para fins de protesto, manifestações públicas (como passeatas, concentrações etc.), mas como energias a serem canalizadas para objetivos comuns (Ibid., p.61).

A partir desta ressignificação do que vem a ser a participação social, pode-se citar, também, Toro (2000 *apud* GOHN, 2011) o qual afirma que “a mobilização ocorre quando um grupo de pessoas, uma comunidade, uma sociedade decide e age com um objetivo comum, buscando, cotidianamente, os resultados desejados por todos” (p. 61-62). A estratégia para ressignificar a mobilização, e por consequência a participação social, veio através da cobrança de fortalecimento e/ou formação de Conselhos Públicos, os quais já existiam, como citado anteriormente, mas não tinham eficácia por não ter poder de decisão. Tal pedido já era uma reivindicação constante por parte dos partidos e movimentos de esquerda.

A busca pela consolidação do processo democrático se fortaleceu, então, a partir da luta por participação, a qual era vista como uma forma de descentralização do poder do Estado e como uma forma de consolidação da democracia representativa. Assim,

Através da constituição de espaços institucionais de participação social, especialmente em nível local, visualizava-se a possibilidade de um efetivo processo de democratização, entendido como algo que ultrapassava (incorporando, obviamente) a retomada dos procedimentos básicos de democracia representativa (eleições livres e periódicas, liberdade de organização partidária, liberdade de expressão, etc.). Ou seja, a participação e a descentralização se colocavam como instrumentos centrais na democratização da relação entre Estado e sociedade civil (SILVA & MARQUES, 2009, p. 10).

Munidos de tal reflexão, os movimentos sociais e os demais setores organizados da sociedade civil buscaram o reconhecimento de espaços físicos de debate e reflexão, os quais eram frequentados paritariamente por instituições públicas, privadas e a sociedade civil organizada, e tinham poder deliberativo. Desta forma, entre reflexões e intensos debates sobre a participação social, são reconhecidos como legítimos, através da Constituição de 1988, nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal), os Conselhos temáticos de participação social, nos quais os cidadãos poderiam participar e propor projetos e ações nas mais diversas áreas, tais como saúde, educação, assistência social etc., e, ainda, consolidar formas autônomas de combate às políticas hegemônicas até então vigentes e possibilitar instrumentos de expressão e representação popular (GOHN, 2011).

Resumindo, então, o que foi exposto até o momento, pode-se citar, a partir de Gohn (2011), três tipos de Conselhos:

1. Os conselhos originários do poder Executivo, criados ainda no regime militar para mediar as relações e frear as ações e reivindicações dos movimentos sociais;
2. Os conselhos públicos, ou conselhos gestores, criados no final da década de 1970, originários das ações organizadas dos movimentos sociais e da sociedade civil para propor o diálogo com o poder público;
3. Os conselhos populares institucionalizados, frutos do reconhecimento da importância da descentralização do poder do Estado e reconhecidos como legítimos na Constituição de 1988.

Estes últimos – os conselhos populares institucionalizados –, por sua vez, ganharam força na década de 1990 e têm sua organização mantida até os dias atuais. Ou seja, grande parte dos conselhos federais, estaduais e municipais espalhados pelo Brasil nas mais diversas

áreas é reconhecida por lei e/ou decreto e tem participação ativa dos mais diversos segmentos sociais, os quais opinam e participam diretamente da construção de políticas públicas. Alguns Conselhos, como os de saúde, por exemplo, são exigidos por lei.

Esta institucionalização dos Conselhos significou um grande avanço na elaboração de políticas públicas e no reconhecimento da participação social como um instrumento importantíssimo para o sucesso dos projetos de melhorias sociais. É inegável a eficácia das políticas que têm participação direta da população, uma vez que esta última tem conhecimento de suas reais necessidades, podendo contribuir tanto no diagnóstico das principais demandas populacionais como na reflexão de estratégias de combate a estas.

A redemocratização do Estado brasileiro, portanto, teve como grande aliada a luta pela participação social. Como consequência do reconhecimento da importância dessa aliança, houve a institucionalização de espaços para o debate conjunto, os quais foram criados inicialmente nas capitais, expandindo-se, posteriormente, para as cidades interioranas, objetivando a garantia de interesses coletivos, como afirma Avritzer (2010):

Os Conselhos surgiram no Brasil na primeira metade da década de 1990, a partir da regulamentação dos artigos da Constituição de 1988 que versavam sobre a participação nas políticas públicas. A regulamentação desses artigos na área da saúde e da assistência social levou a uma primeira onda de expansão dos conselhos, que ocorreu preferencialmente nas grandes capitais. No entanto, foi possível observar uma grande expansão dos conselhos nas cidades de porte médio no começo da década seguinte (p. 33).

Continuando sua reflexão, observa, ainda, a

(...) homogeneização de algumas características organizacionais que surgiram nos primeiros conselhos criados em grandes capitais. Alguns elementos, tais como representação paritária da sociedade civil, existência de um plenário e decisões importantes tomadas em plenário parecem ser elementos constantes da organização dos conselhos. Assim, pode-se afirmar que os conselhos proliferaram, em primeiro lugar, nas grandes capitais e, em seguida, se expandiram para as cidades de porte médio com mais de 100.000 habitantes, mantendo os mesmos elementos organizacionais. Tais elementos indicam a forte presença de atores da sociedade civil nessas instituições, ainda que não indiquem que tal presença tem o mesmo efeito democratizante em todas as situações (Ibid., p. 33).

Desta maneira, esses espaços chamados Conselhos, foram criados, como supracitado, nas mais diversas áreas, entre elas a da saúde, educação, assistência social, segurança pública

etc. Mas, a área rural, com toda a sua importância no que se refere ao desenvolvimento agrícola, onde se encaixou? Como se deu a formação de Conselhos nessa área?

1.3 As Políticas Agrícolas do Brasil na Década de 1990 e início dos anos 2000

Passados alguns anos da queda do regime militar, as políticas brasileiras buscaram sua própria construção a partir do envolvimento do maior número possível de pessoas ligadas a outros setores que não somente do poder público. Já foram expostas a criação, reconhecimento e institucionalização dos Conselhos como estratégias para garantir a participação organizada da população na elaboração de políticas públicas. No que se refere à área rural, com todo o seu potencial agrícola, não foi diferente.

Foram criados, em nível federal, estadual e em alguns municípios, espaços para debater o desenvolvimento rural agrícola do país, alguns com características de Conselho popular institucionalizado, outros mais voltados a uma discussão que refletia somente os interesses do poder público. Este último, fugindo dos reais objetivos da criação dos Conselhos, significava também os interesses dos grandes proprietários em conseguir incentivos fiscais, créditos agrícolas e demais formas de recursos para garantir cada vez mais o aumento da safra e a posse da terra. Ou seja, à época, quase todos os esforços governistas para desenvolvimento da agricultura brasileira estavam direcionados aos grandes produtores, os quais aumentavam mais e mais sua produção e capital.

Indo de encontro a tal direcionamento, os agricultores familiares, organizados a partir do movimento sindical rural, passaram a reivindicar ações e projetos de melhorias direcionados aos pequenos produtores, os quais, até então, eram categorizados como “miniprodutores” pelo Ministério da Agricultura (atual MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento) e tinham que disputar recursos, de forma bastante desigual, com os grandes produtores. Após diversas manifestações, em 1994, no governo de Itamar Franco, foi criado o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Provap), que, embora não tenha tido tanta eficácia, acabou servindo de embrião para o programa que viria a ser de grande importância para o desenvolvimento da agricultura familiar (SCHNEIDER, CAZELLA & MATTEI, 2009).

É, então, em 1995 e 1996, já no governo de Fernando Henrique Cardoso, que ocorre a reformulação do Provap e, a partir do Decreto Presidencial n. 1.946, datado de 28 de julho de

1996, é lançado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Trata-se, segundo o Manual Operacional do próprio programa, discutido por Schneider, Cazella e Mattei (2009),

(...) de um programa que visa o fortalecimento da agricultura familiar, mediante apoio técnico e financeiro, para promover o desenvolvimento rural sustentável. Seu objetivo geral consiste em fortalecer a capacidade produtiva da agricultura familiar, contribuir para a geração de emprego e renda nas áreas rurais e melhorar a qualidade de vida dos agricultores familiares. Quatro objetivos específicos complementam os propósitos do programa: a) ajustar as políticas públicas de acordo com a realidade dos agricultores familiares; b) viabilizar a infraestrutura necessária à melhoria do desempenho produtivo dos agricultores familiares; c) elevar o nível de profissionalização dos agricultores familiares através do acesso aos novos padrões de tecnologia e de gestão social; d) estimular o acesso desses agricultores aos mercados de insumos e produtos (p. 24).

Apesar de ter esses quatro objetivos citados, o Pronaf, em 1996, implementou ações somente no que se refere ao crédito de custeio. A partir de 1997, com a ampliação do programa, o qual passou a operar de forma integrada em todo o país, o Pronaf implementou ações de investimentos, capacitação e pesquisa, de infraestrutura e serviços municipais. No que se refere a este estudo em particular, esta última categoria de ações do Pronaf, conhecida como Pronaf Infra-Estrutura, é um importante fator para a criação e difusão dos Conselhos populares institucionalizados na área rural agrícola, ou como foram e são chamados, Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável.

O Pronaf Infra-Estrutura, segundo Lima Neto (2000 *apud* SCHNEIDER, CAZZELA & MATTEI, 2009), tem como objetivos

(...) estimular a implantação, ampliação, modernização, racionalização e relocação de infra-estrutura e serviços públicos municipais necessários ao fortalecimento da agricultura familiar, tais como: recuperação de estradas vicinais, linha de tronco de energia elétrica, construção de armazéns comunitários e obras hídricas de uso coletivo. Essa linha do Pronaf visa contribuir para eliminar gargalos que estejam retardando ou impedindo o desenvolvimento de zonas onde predomina a agricultura familiar, promovendo melhorias nos canais de escoamento da produção, no acesso a novas tecnologias e na competitividade no mercado (p. 38).

Para tanto, funciona a partir do financiamento de ações e projetos de municípios que estejam adequados a uma série de normas. Entre elas a existência, nos municípios, de um

Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável e de um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS). Esse critério passou a vigorar a partir da Resolução de n. 15, de maio de 2001, a qual ainda previa a disponibilização de uma infraestrutura mínima para o funcionamento dos Conselhos através da alocação de um espaço físico, um servidor para atendimento ao público, um técnico para supervisão dos beneficiários e a constituição de um programa, dentro do município, de compras para a agricultura familiar.

Para Lima Neto (2000 *apud* SCHNEIDER, CAZZELA & MATTEI, 2009), a Resolução mais importante para a consolidação dos CMDRS's foi a n. 28, de 28 de fevereiro de 2002, a qual afirmava que os municípios, para acessar os recursos do Pronaf Infra-Estrutura, tinham de seguir algumas etapas, a saber:

- a) realizar um levantamento das demandas dos agricultores familiares em obras e serviços públicos de apoio ao desenvolvimento; b) elaborar o PMDR, com base nas demandas levantadas pelos agricultores familiares em suas comunidades; c) realizar análise do PMDR pelos diferentes fóruns responsáveis pela gestão do Programa: CMDR, Conselho Estadual e Secretaria Executiva do Pronaf; d) elaboração anual do Plano de Trabalho (PT) no município a partir do PMDR; e) aprovação do PT pelo CMDR e encaminhamento à Secretaria Executiva Estadual para emissão de parecer técnico; f) análise do PT pelo Conselho Estadual; g) análise e parecer conclusivo do PT pela Secretaria de Agricultura Familiar bem como aprovação pelo Ordenador de Despesas do Pronaf; e h) encaminhamento do PT à Caixa Econômica Federal (CEF) para formalização do contrato com o Poder Executivo Municipal (p. 43).

Vê-se, a partir destes critérios, o protagonismo assumido pelos CMDRS's no que se refere à organização, seleção e aos critérios para o acesso municipal aos recursos do Pronaf.

Com a exigência, então, de um CMDRS, surgem, ou são reativados, diversos Conselhos nos municípios brasileiros, os quais previam o acesso a recursos do Pronaf Infra-Estrutura, mas tinham como justificativas para a sua criação, ao menos discursivamente, a tentativa de promover a participação e o controle social das ações do Estado. Este, por sua vez, objetivava, também, a descentralização da gestão dos recursos, resultando, possivelmente, na democratização do acesso e maior eficácia no uso dos mesmos (SCHNEIDER, CAZZELA & MATTEI, 2009).

Desta maneira,

A ênfase dada à constituição de CMDR[S] deve-se ao fato que o Pronaf Infra-Estrutura, diferentemente da linha de crédito rural, tem como pressuposto básico o envolvimento das comunidades rurais e dos agricultores familiares na concepção, gestão e fiscalização das políticas públicas. Essa prerrogativa, em grande parte, advém da necessidade crescente do Estado estimular formas de gestão descentralizadas que promovam, ao mesmo tempo, maior eficiência no uso dos recursos e ampliação dos mecanismos de acesso da população, levando a uma maior democratização (Ibid., p. 42).

Pode-se afirmar que o Pronaf foi de grande importância para a mudança das políticas agrícolas brasileiras. Através da abertura das portas das agências bancárias e da inserção das demandas dos pequenos produtores nas agendas governistas, o Pronaf ofereceu diversas oportunidades de crescimento aos agricultores familiares. O programa ainda foi responsável pela promoção do ideal de participação social através da difusão dos CMDRS's, os quais sofreram um verdadeiro *boom* por ser requisito necessário para os municípios poderem acessar recursos, como anteriormente citado. Tais afirmações podem ser vistas, também, nos estudos de Abramovay (2001), o qual afirma que

A esmagadora maioria dos conselhos de desenvolvimento rural formou-se no Brasil a partir de 1997 como condição para que os municípios recebessem recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) em sua "linha" de infra-estrutura e serviços. É unânime, na literatura a respeito, a constatação de que o PRONAF correspondeu a uma virada significativa nas políticas públicas voltadas ao meio rural no Brasil (p. 121).

Vale salientar que não está em debate, ainda, a eficácia dos Conselhos ou da participação social dentro dos mesmos. As explanações feitas até o momento têm como objetivo somente ilustrar a importância do Pronaf na disseminação da participação social a partir do incentivo à criação dos CMDRS's, os quais permitiram uma mudança de perspectiva, ao menos em algumas localidades, na criação de políticas públicas para o campo.

Estas mudanças possibilitaram aos mais diversos segmentos sociais rurais reunirem-se para debater formas de desenvolvimento comuns, as quais pudessem contemplar a coletividade.

1.5 Algumas Considerações

Consideramos importante a reflexão histórica da constituição dos Conselhos. Nesse sentido, tentamos expor as lutas sociais e as políticas do Estado desde o início do regime da ditadura militar, na década de 1960, passando por suas reformulações e pequenas conquistas, até o reestabelecimento do regime democrático e a legitimação dos espaços populares para debate de políticas públicas e legitimação da participação social, na segunda metade da década de 1980 e na década de 1990.

Nesse contexto, muitos conselhos surgiram e, especificamente, na temática do desenvolvimento agrícola e da zona rural, houve, na segunda metade da década de 1990, a partir da criação do Pronaf, a difusão dos CMDRS's pelo país, criados para garantir o acesso municipal aos recursos do programa. A partir de então, há uma institucionalização dos Conselhos como consequência do reconhecimento dos mesmos, pelo Estado, como um espaço consultivo e deliberativo de políticas públicas para o desenvolvimento rural sustentável.

No capítulo seguinte, serão aprofundados os conceitos que fundamentam o trabalho, e serão expostas as teorias e ideias que dão significação ao tema estudado.

Capítulo 2

Para além do desenvolvimento econômico:

Desenvolvimento como liberdade e avanço democrático

Há muitos anos diversos estudiosos vêm buscando um significado para a palavra “desenvolvimento”, contudo jamais se chegou a um consenso. Podendo se referir a diversos campos, tais como desenvolvimento cultural, social, econômico etc., que, certamente, estão inter-relacionados, no atual modelo capitalista de sociedade preconiza-se o desenvolvimento econômico. Dessa maneira, grande parte das teorias da Economia defende que a análise do desenvolvimento dos países deve ser feita através do avanço de sua economia, a qual pode ser medida, por exemplo, através do Produto Interno Bruto (PIB), soma de todos os bens e serviços produzidos numa determinada região. Como consequência, muitos sustentam a ideia de que desenvolvimento social e cultural é, então, consequência do desenvolvimento econômico.

Resulta daí o atropelamento praticado por diversas análises, as quais afirmam a grande riqueza e “desenvolvimento” de algumas regiões por ter alta movimentação financeira. Entretanto, não se analisa que este potencial econômico, na grande maioria das vezes, está concentrado nas mãos de pouquíssimas pessoas, ao tempo em que a grande maioria encontra-se em estado de pobreza. Um exemplo desta afirmação pode ser dado através da atual análise dos países em desenvolvimento, os quais já alcançam boas posições no *ranking* das economias mundiais, ao mesmo tempo em que desfrutam de “boas posições”, também, em países com alto índice de concentração de renda.

Na contramão destas ideias, outros autores invertem a equação e afirmam que o desenvolvimento econômico é consequência do desenvolvimento sócio-cultural, uma vez que este amplia as capacidades humanas através do investimento em saúde, educação etc. Isto não quer dizer que o desenvolvimento econômico não seja importante ou necessário, mas que este deve vir como consequência do desenvolvimento da qualidade de vida de todos os sujeitos.

É concordando com esta visão que Amartya Sen defende suas ideias em *Desenvolvimento como Liberdade* (2010). O autor afirma que o desenvolvimento requer a promoção das liberdades substantivas, seja através da liberdade de participação política ou através da possibilidade de receber uma boa educação e uma satisfatória assistência médica, estas últimas chamadas de liberdades instrumentais. Desta forma, o autor defende que o

desenvolvimento deve ser direcionado a todos, ampliando as liberdades instrumentais (meios) para promover as liberdades substantivas (fins). Complementando esta ideia, Sen (2010) reconhece a importância do desenvolvimento econômico, mas defende que este deve ter como objetivo a expansão das liberdades humanas.

Outro fator importante para o desenvolvimento é o avanço democrático. A ampliação da possibilidade de participação social oferecida através da democracia é um importante fator para o desenvolvimento, pois oferece maiores possibilidades de acompanhamento, fiscalização e participação da sociedade civil frente à elaboração de projetos e demais decisões do Estado. Caso as decisões não estejam de acordo com as escolhas dos sujeitos, estes, por sua vez, estão munidos do voto e são livres para a escolha e elaboração de novos projetos.

Tal participação possibilita, ainda, a elaboração de projetos de desenvolvimento próprios, os quais são imprescindíveis para um desenvolvimento contextualizado. Este se justifica na medida em que muitas localidades não conseguem acompanhar um modelo de desenvolvimento global por conta de suas particularidades, ou porque simplesmente os projetos nacionais se mostram insuficientes. Desta maneira, são pensadas formas de Desenvolvimento Local, as quais complementarão o projeto global.

Nessa perspectiva, este capítulo aprofundará as ideias de Amartya Sen no que se refere ao desenvolvimento como expansão das liberdades humanas, passando por suas ideias sobre o papel de agente dos sujeitos, os tipos de liberdade (principalmente a liberdade política), a importância dos investimentos nas disposições sociais (tais como os serviços de saúde e educação) e, por fim, a importância da democracia para o desenvolvimento. Complementando, utilizar-se-á das ideias de Robert Putnam para o entendimento do avanço democrático como requisito para o desenvolvimento e, em seguida, serão discutidos o conceito e a importância do Desenvolvimento Local Integrado a partir das ideias de autores nacionais, tais como Ricardo Abramovay e Augusto de Franco, e a importância de se atentar para o processo de aprendizagem social, com Luiz Carlos Beduschi Filho.

2.1 Amartya Sen e o Desenvolvimento como Liberdade

Amartya Sen², economista laureado com o prêmio Nobel de Economia em 1998 por sua obra sobre a economia do bem-estar social, fez, entre 1996 e 1997, uma série de cinco palestras no banco Mundial, as quais foram reunidas, editadas e lançadas em um livro, dividido em doze capítulos, intitulado *Desenvolvimento como Liberdade*, publicado no Brasil desde 2000, pela editora Companhia das Letras. Neste, o autor defende sua ideia de que a liberdade deve ser central para o processo de desenvolvimento. E apresenta duas razões para tal: (1) uma primeira chamada de *razão avaliatória*, na qual afirma que a análise do progresso deve ser realizada através da observação da ampliação das liberdades humanas e (2) outra chamada de *razão da eficácia*, na qual o processo de desenvolvimento depende diretamente da livre condição de agente dos sujeitos (Ibid.).

Para o autor, a *razão avaliatória* se justifica pelo fato de que a relação entre o desenvolvimento econômico, social e cultural e a ampliação das liberdades humanas é dialética, visto que ampliar as liberdades humanas resulta, geralmente, no desenvolvimento econômico, social e cultural, ao passo que o inverso também é identificado. Desta maneira, Sen afirma que a privação de liberdades econômicas pode significar a privação de liberdades sociais, assim como a privação de liberdades políticas e sociais pode resultar na privação de liberdades econômicas. Vale salientar que liberdade humana, segundo Sen, é a capacidade dos indivíduos de fazerem suas próprias escolhas.

Essa capacidade é essencial para que os humanos assumam seus papéis de agentes, condição indispensável para o processo de desenvolvimento segundo a *razão da eficácia*, acima descrita. Desta maneira, o processo de desenvolvimento deve ser analisado a partir da livre condição dos agentes, ou seja, sujeitos que agem e ocasionam mudanças através de participação social direta e decisiva nas estratégias assumidas para o desenvolvimento, não sujeitos que agem em nome de outra pessoa e cujas realizações são avaliadas a partir de objetivos que não são seus. Agente, então, segundo o próprio Sen, deve ser entendido como

(...) alguém que age e ocasiona mudança e cujas realizações podem ser julgadas de acordo com seus próprios valores e objetivos, independentemente de as avaliarmos ou não também segundo algum critério externo. Este estudo ocupa-se particularmente do papel da condição de agente do indivíduo como membro do público e como participante de ações econômicas, sociais e políticas (interagindo no mercado e até mesmo

² É da autoria de Sen, ainda, o IDH – Índice de Desenvolvimento Humano, medida utilizada e adotada pela ONU para classificar o desenvolvimento de determinados territórios (OLIVEIRA, 2007).

envolvendo-se, direta ou indiretamente, em atividades individuais ou conjuntas na esfera política ou em outras esferas) (Ibid., p. 34).

Para Sen, portanto, o desenvolvimento é consequência da ampliação das liberdades humanas – ao passo que também é condição – e a privação destas liberdades [humanas] resulta, geralmente, na privação de liberdades políticas, sociais e econômicas, visto que retiram dos sujeitos suas condições de agentes.

2.1.1 Os cinco tipos de liberdades instrumentais

Para melhor compreensão do que chama de liberdade, Sen distingue cinco tipos de liberdades instrumentais³, as quais são distintas, porém interdependentes. São elas: (1) liberdades políticas, (2) facilidades econômicas, (3) oportunidades sociais, (4) garantias de transparência e (5) segurança protetora. Estas são, ainda, essenciais para a capacidade dos sujeitos viverem de acordo com suas próprias escolhas e para alcançarem a liberdade substantiva. Vejamos, então, o que cada uma delas significa.

As *Liberdades Políticas* referem-se ao poder que as pessoas têm de escolher seus governantes, baseadas nos ideais que lhes façam maior sentido, bem como o poder de refletirem e/ou modificarem os princípios que compartilham. Possibilitam, também, a fiscalização e a crítica às autoridades, liberdade de expressão, enfrentamento de qualquer tipo de censura, liberdade de escolha de partidos, liberdade para exposição de ideias etc. Inclui, ainda, a possibilidade direta de participação nas decisões das prioridades estabelecidas pelo governo para o processo de desenvolvimento. Como afirma Sen (Ibid., p.58-59), “incluem os direitos políticos associados às democracias no sentido mais abrangente”.

As liberdades políticas possibilitam, então, que as pessoas participem ativamente de discussões e debates sociais, políticos, econômicos etc., condição essencial para a reflexão e construção de ideias fundamentadas e com embasamento. A participação social depende diretamente desta liberdade instrumental e, na mesma medida, torna-se possível através da promoção de discussões públicas, em que estejam representados os mais diferentes segmentos

³ É importante reforçar que Sen (2010) chama de *liberdades instrumentais* aquelas liberdades que se inter-relacionam caracterizando-se como meios para se chegar à liberdade última, essa, por sua vez, chamada pelo autor de *liberdade substantiva*. Desta forma, na perspectiva de Sen, as liberdades instrumentais ligam-se umas às outras com o objetivo de promover a liberdade substantiva em geral.

sociais, com encaminhamentos bem refletidos e resoluções que incluam o maior número possível de beneficiados.

As *Facilidades Econômicas* referem-se às oportunidades que os indivíduos têm de agregar recursos para compra, troca ou qualquer tipo de consumo. As pessoas devem ter possibilidade de participação no mercado, vendendo, comprando ou trocando de forma a garantir seu sustento e o de sua família. Tais facilidades podem ser oferecidas pelo Estado a partir da oferta de crédito e/ou financiamentos que ofereçam às pessoas crescimento econômico e possibilidades de pagamento.

As *Oportunidades Sociais* são resultado da oferta de serviços de educação, saúde, segurança etc., os quais influenciam diretamente na capacidade de o indivíduo viver bem. São importantes não somente para a promoção da qualidade de vida, mas também para a divulgação de estratégias que possibilitem aos sujeitos uma maior participação nas decisões políticas, econômicas, sociais, etc., pois reduzem a preocupação com problemas de assistência médica de qualidade, por exemplo, e ampliam a capacidade de as pessoas terem condições de participarem ativa e conscientemente de debates sociais, econômicos, políticos, entre outros. Sen fundamenta suas afirmações através de uma comparação entre países:

No contexto dos países em desenvolvimento, a necessidade de iniciativas da política pública na criação de oportunidades sociais tem importância crucial. Como já discutido, no passado dos atuais países ricos encontramos uma história notável de ação pública por educação, serviços de saúde, reformas agrárias etc. O amplo compartilhamento dessas oportunidades sociais possibilitou que o grosso da população participasse diretamente do processo de expansão econômica (Ibid., p.190).

Desta maneira, é de extrema importância a promoção de oportunidades sociais, visto que aumentam a possibilidade de transformação dos indivíduos em agentes, estes últimos necessários para o processo de desenvolvimento através do debate aberto e democrático.

A quarta liberdade instrumental listada por Sen é a *Garantia de Transparência*. Essa se refere à necessidade de transparência e sinceridade nas relações, ou como afirma o próprio autor, “a liberdade de lidar uns com os outros sob garantias de dessegredo e clareza” (Ibid., p.60). Sen afirma, em relações e interações sociais, que as pessoas fazem constantes acordos, oferecendo e obtendo algo a todo o momento. Desta maneira, de alguma forma, espera-se que o acordo seja mantido a partir de uma relação que necessita de confiança. Caso essa confiança seja quebrada, muitas relações podem ser afetadas negativamente.

A relação entre sociedade civil e Estado pode ser um exemplo da importância desta liberdade instrumental. Os acordos firmados nesta relação devem ser respeitados por ambas as partes, caso contrário, a confiança se esvai rapidamente criando situações de conflito que, muito provavelmente, serão negativas para ambas as partes – o Estado pode sofrer forte pressão social e a sociedade civil pode perder seus ganhos, bem como governantes podem perder a confiança de seus eleitores ou serem exonerados de seus cargos etc.

Por fim, em sua quinta e última liberdade instrumental, Sen afirma que

a segurança protetora é necessária para proporcionar uma rede de segurança social, impedindo que a população afetada seja reduzida à miséria abjeta e, em alguns casos, até mesmo à fome e à morte. A esfera da segurança protetora inclui disposições institucionais fixas, como benefícios aos desempregados e suplementos de renda regulamentares para os indigentes, bem como medidas ad hoc, como distribuição de alimentos em crises de fome coletiva ou empregos públicos de emergência para gerar renda para os necessitados (Ibid., p.60).

A segurança protetora caracteriza-se, então, a partir das ações de instituições e do próprio Estado em situações de crises, alto índice de desemprego etc. No Brasil, podem ser citados como exemplos de segurança protetora programas como o Bolsa Família⁴, programa do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS baseado na transferência direta de renda para beneficiar famílias em situação de pobreza e extrema pobreza; o Bolsa Estiagem⁵, programa executado também pelo MDS que objetiva oferecer auxílio emergencial às famílias de agricultores familiares atingidas por desastres; o Garantia Safra⁶, programa que visa assistir os agricultores familiares que perderam suas safras por conta da falta ou excesso de chuvas; as compensações financeiras por tempo de serviço, tais como FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), seguro desemprego, entre outros.

É de grande importância destacar que as cinco liberdades instrumentais desenvolvidas por Amartya Sen, e descritas acima, são interdependentes, se inter-relacionam e convergem para a ampliação das liberdades humanas, bem como para o desenvolvimento econômico. As liberdades políticas podem ser promovidas a partir das oportunidades sociais, as quais podem possibilitar relações de transparência mais satisfatórias entre Estado e sociedade civil. A

⁴ Para mais informações, ver <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>.

⁵ Para mais informações, ver <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/programas-complementares/beneficiario/bolsa-estiagem>.

⁶ Para mais informações, ver <http://www.mda.gov.br/portal/saf/programas/garantiasafra>.

segurança protetora, por sua vez, pode ampliar as facilidades econômicas e também, melhorar as relações entre Estado e sociedade.

O debate proposto por Amartya Sen, portanto, permite-nos compreender que a expansão das liberdades políticas das pessoas possibilita que estas participem ativamente, através de debate, fiscalização, acompanhamento etc., das decisões e construções de processos e estratégias que lhes dizem respeito direto. Ampliar a liberdade política significa dar voz a quem de fato precisa falar. Oportunidades sociais através da oferta de serviços de educação de qualidade são essenciais para um debate consistente. Desta forma,

os fins e os meios do desenvolvimento exigem que a perspectiva de liberdade seja colocada no centro do palco. Nessa perspectiva, as pessoas têm de ser vistas como ativamente envolvidas – dada a oportunidade – na conformação de seu próprio destino, e não apenas como beneficiárias passivas dos frutos de engenhosos programas de desenvolvimento. O Estado e a sociedade têm papéis amplos no fortalecimento e na proteção das capacidades humanas. São papéis de sustentação, e não de entrega sob encomenda (Ibid., p.77).

Ou seja, tais investimentos em oportunidades sociais podem, ainda, certamente, resultar em desenvolvimento econômico, uma vez que ampliam as capacidades de escolha consciente dos sujeitos. De igual importância para o desenvolvimento a partir da ampliação de liberdades é o sistema democrático, afirmação que será debatida a seguir.

2.1.2 A importância da democracia para o Desenvolvimento como Liberdade

Outro fator de grande importância para a perspectiva de desenvolvimento de Amartya Sen é o processo democrático. Este processo permite, de certo modo, que os sujeitos tenham base para exercitar suas liberdades políticas, estas de grande importância para a ampliação das liberdades humanas, conforme já descrito acima. Diferentemente de países onde reina o autoritarismo, países fundamentalmente democráticos possuem maior possibilidade de debater ideias e propostas, cobrar promessas dos governantes, eleger aqueles que melhor representam os grupos sociais, escolher as prioridades a serem desenvolvidas, fiscalizar ações etc.

O debate, a oposição, o confronto de ideias, os protestos, entre outros fatores, são de extrema importância para o processo de desenvolvimento, uma vez que poderão representar todos aqueles que tiveram a oportunidade de participar do debate. Esta oportunidade,

entretanto, só é possível através da garantia das liberdades políticas próprias de países democráticos, as quais possibilitam a participação social nas decisões político-sociais. Discutir ideias pública e exaustivamente pode resultar em tomadas de decisão bem fundamentadas e refletidas. Este fator é de inegável importância para a escolha de prioridades e princípios que nortearão a elaboração de projetos de melhorias sociais.

Entretanto, é preciso ter claro que a democracia pode proporcionar um conjunto de oportunidades para o desenvolvimento, mas sua simples existência e prática não definirão ou ampliarão as liberdades humanas. Desta maneira, deve-se aproveitar as oportunidades resultantes do processo democrático, ao passo que deve-se lutar para que esta funcione de forma plena. É possível afirmar, portanto, que a democracia é importante para o desenvolvimento das liberdades humanas da mesma forma que as pessoas são importantes para o funcionamento do processo democrático, seja através do voto, do protesto etc. Nas palavras de Sen,

(...) embora devamos reconhecer a importância das instituições democráticas, elas não podem ser vistas como dispositivos mecânicos para o desenvolvimento. Seu uso é condicionado por nossos valores e prioridades e pelo uso que fazemos das oportunidades de articulação e participação disponíveis. O papel de grupos opositoristas organizados é particularmente importante nesse contexto (Ibid., p.208).

Desta maneira, Sen defende vigorosamente suas ideias no que se refere à relação entre desenvolvimento, liberdade e democracia, ao passo que contribui diretamente para a compreensão destes conceitos/temas.

É necessário explicitar que não tentamos, aqui, fazer uma defesa de todas as ideias de Amartya Sen colocando-as como inovadoras no sentido de transcender as políticas capitalistas neoliberais contemporâneas. Sabe-se das críticas que lhe são direcionadas por ele ser, por formação, um economista da escola liberal, como afirmam Oliveira (2007) e Mastrodi (2011).

Entretanto, a ênfase dada, nos estudos senianos, à importância do desenvolvimento das chamadas liberdades instrumentais, à necessidade de protagonizar o desenvolvimento social, cultural e político e à importância do fortalecimento da democracia através do protagonismo social – ideias recortadas para fundamentação deste estudo – são de inegável importância para a construção de uma nova perspectiva de desenvolvimento, mais coletiva e focada no desenvolvimento humano como prerrogativa para um desenvolvimento econômico. Para

fortalecimento e maior aprofundamento da relação entre desenvolvimento e democracia, serão discutidas, no próximo tópico, as ideias de Robert Putnam.

2.2 Robert Putnam e a Democracia

Robert Putnam, cientista político nascido nos Estados Unidos, é um dos principais autores da atualidade que discute a importância de sociedades democráticas para o sucesso do desenvolvimento, seja econômico, social, ou outro. Para o autor, o sucesso de um Estado democrático se configura, dentre outros fatores, principalmente no fortalecimento de sociedades cívicas, ou seja, uma sociedade composta por sujeitos que se interessem pela causa pública acima, ao menos inicialmente, de suas causas individuais. Sujeitos que tenham conhecimento dos acontecimentos sociais e estejam diretamente envolvidos nas mudanças que querem apoiar por uma causa coletiva.

Neste tópico, será abordado o debate proposto e realizado por Putnam (2002) em sua obra *Comunidade e Democracia*, na qual o autor descreve suas ideias sobre desenvolvimento, democracia, sociedade e capital social a partir de estudos realizados na Itália moderna.

2.2.1 Democracia e pontos para uma avaliação do desempenho governamental

Na obra citada, Putnam inicia seu debate sobre a democracia recorrendo a John Stuart Mill e Robert Dahl para afirmar que a característica principal da democracia é a sensibilidade do governo para com as preferências de seus cidadãos. Para o autor, um governo pautado nos ideais da democracia oferece aos cidadãos a oportunidade e acessibilidade para que exijam seus direitos, discutam suas questões, ouçam e executem suas escolhas de acordo com o interesse social e, sobretudo, forneçam condições semelhantes de concorrência entre os diferentes interesses da sociedade. E vai além afirmando que

(...) o bom governo é mais do que um fórum para grupos concorrentes ou uma caixa de ressonância para reclamações; na verdade, ele manda fazer as coisas. Um bom governo democrático não só considera as demandas de seus cidadãos (ou seja, é sensível), mas também age com eficácia em relação a tais demandas (ou seja, é eficaz) (PUTNAM, 2002, p.77).

Ou seja, uma democracia que de fato garanta o “poder do povo” depende, entre diversos fatores, de um bom governo, fundamentado em sensibilidade às questões cidadãs e também eficaz em ações que atendam às exigências da sociedade. Putnam afirma, então, que a avaliação de um bom desempenho das ações do governo pode ser realizada a partir da análise de quatro fatores básicos: (1) abrangência, (2) coerência interna, (3) confiabilidade e (4) correspondência aos critérios estabelecidos pelos protagonistas sociais e membros institucionais. Tais fatores foram utilizados pelo próprio autor como análise em seus estudos sobre a Itália moderna.

O primeiro fator, *abrangência*, significa que um governo democrático deve direcionar suas atenções para as mais diversas áreas, tais como educação, saúde, assistência social, agricultura, obras de infraestrutura, segurança, desenvolvimento econômico, social etc. Não seria eficaz analisar um governo a partir de um único ponto, somente. O segundo fator, *coerência interna*, reflete justamente essa questão. A avaliação de um governo deve pairar sobre as mais diversas áreas nas quais o mesmo atuou, analisando seus êxitos e fracassos no maior número de indicadores possível, visto que um bom governo deve abranger todas as áreas de forma coerente.

O terceiro fator, *confiabilidade*, reflete a necessidade de bons governos serem minimamente duradouros. Essa durabilidade, dentro das exigências democráticas, demonstra o bom desempenho do governo na implementação de programas, projetos, ideias etc. para além de “uma momentânea constelação de forças políticas ou a capacidade (ou sorte) de um determinado mandatário” (Ibid., p.78).

O quarto e último fator, *correspondência aos critérios estabelecidos pelos protagonistas sociais e membros institucionais*, como o próprio nome sugere, indica a necessidade de um governo atender aos objetivos, princípios e prioridades dos cidadãos e membros institucionais, pois, afinal de contas, a análise de desempenho está sendo realizada com governos intitulados democráticos.

A partir destes quatro fatores acima descritos, Putnam realiza e descreve seus estudos na Itália afirmando que os mesmos podem ser transpostos para a análise de todo e qualquer governo que se julgue democrático. Para facilitar a análise, o autor completa estes quatro indicadores com outros doze⁷, os quais possibilitam ainda melhor compreensão de sua

⁷ Os doze fatores são: (1) estabilidade do gabinete, (2) prestação orçamentária, (3) serviços estatísticos e de informação, (4) legislação reformadora, (5) inovação legislativa, (6) creches, (7) clínicas familiares, (8) instrumentos de política industrial, (9) capacidade de realizar gastos na agricultura, (10) gastos com a unidade

avaliação e se mostram estreitamente correlacionados ao que foi observado. Desta maneira, o autor debate a forma de Estado democrático e a importância dos governos para a democracia. Mas qual é o papel dos cidadãos nesse processo?

2.2.2 Democracia, Participação Cívica e Capital Social

Putnam afirma que, assim como bons governos, de igual importância para o processo democrático é a *participação cívica*. Para o autor, a participação cívica se manifesta através de ações, dos cidadãos, que sejam direcionadas às causas públicas, ações que estejam acima dos interesses individuais – os quais estarão sempre presentes – e que, ao final, garantam benefícios coletivos. Comunidades cívicas contam com sujeitos que veem o domínio público como um espaço que ultrapassa “um campo de batalha para a afirmação do interesse pessoal” (Ibid., p.102).

Para Putnam, uma comunidade formada por cidadãos conscientes das demandas, necessidades e causas sociais, de acordo com o interesse público e que se manifestem constantemente em busca de melhorias para um coletivo, é de extrema importância para uma democracia eficaz, pois

a democracia forte baseia-se na ideia de uma comunidade autônoma de cidadãos que estão unidos menos por interesses homogêneos do que pela educação cívica, e que são capazes de buscar objetivos comuns e de agir com reciprocidade graças ao seu espírito cívico e às suas instituições participativas, e não ao seu altruísmo ou à sua boa índole. A democracia forte é compatível, ou melhor, depende da política do conflito, da sociologia do pluralismo e da separação entre as esferas de ação pública e privada (BARBER *apud* PUTNAM, *ibid.* p.130).

O sucesso do processo democrático está diretamente ligado a uma comunidade socialmente ativa, que acompanha de perto as ações de seus governantes. Nessa relação participação cívica x ações governamentais, Putnam afirma que há uma relação direta, pois “(...) quanto mais cívica a região, mais eficaz o seu governo” (PUTNAM, *Ibid.*, p.112), ou ainda, “as regiões onde há muitas associações cívicas, muitos leitores de jornais, muitos eleitores politizados e menos clientelismo parecem contar com governos mais eficientes” (Ibid., p. 113).

sanitária local, (11) habitação e desenvolvimento urbano e (12) sensibilidade da burocracia (PUTNAM, 2002). Todos preenchem os quatro fatores já descritos aqui.

Como, então, uma comunidade pode ser cívica, colocando interesses coletivos acima de aspirações individuais? Através da cooperação e confiança ou, em outros termos, do *Capital Social*. Este, por sua vez, “diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas” (Ibid., p. 177). Desta forma, quanto maior for o capital social de determinada comunidade, maior será o índice de cooperação entre os sujeitos, os quais nortearão suas ideias em busca de uma participação cívica que desenvolva consideravelmente sua democracia.

Putnam exemplifica suas afirmações através das associações de crédito rotativo. Presentes em grande parte das culturas, estas associações são contribuições entre sujeitos que investem em um fundo utilizado, alternadamente, por todos os associados. Ou seja, em determinados intervalos de tempo, um grupo de sujeitos investe bens em um fundo, o qual será usado, de forma alternada, por todos os envolvidos. Tal maneira de associação é baseada em aspectos que prescindem normas, acertos e confiança, essa última essencial para o sucesso das associações. Cada uma possui suas próprias normas, que vão desde levantamento do histórico dos convidados, até punições – como a exclusão social – para os inadimplentes.

O capital social, então, ao passo que fortalece a participação cívica – e conseqüentemente o processo democrático –, a tem como uma forma essencial de sua prática. As relações de cooperação e confiança entre os membros de uma determinada comunidade são essenciais para o seu próprio desenvolvimento. Com o auxílio do capital social, o qual fortalece a participação cívica, que por sua vez consolida a democracia, as chances de o desenvolvimento ocorrer, seja ele social, econômico etc., são consideravelmente maiores.

2.2.3 Putnam e o Desenvolvimento

Putnam identifica, em seus estudos na Itália moderna, que o insucesso de uma democracia não se explica apenas por questões relacionadas ao desenvolvimento econômico. Este é, na verdade, consequência de uma participação cívica limitada ou inexistente, como já indicado. Desta forma, é plausível afirmar que, assim como a democracia, o sucesso de uma perspectiva de desenvolvimento está na participação ativa da sociedade, a qual, de forma democrática, escolherá quais serão as prioridades a serem visadas, os princípios a serem seguidos, os projetos a serem desenvolvidos etc.

Nesta perspectiva, Putnam se opõe a ideias que afirmam a ineficácia da participação cívica nas ações do governo. Mígdal (*apud* PUTNAM, 2002), por exemplo, defende que a participação cívica dos sujeitos tende a enfraquecer as atividades governamentais, pois geralmente não estão alinhadas com as estratégias do Estado e atrasam possíveis ações de desenvolvimento que viriam a ser eficazes. Putnam afirma, ao contrário, que o desenvolvimento é consequência de uma sociedade cívica forte, que luta por seus interesses através das formas de desenvolvimento que lhes são mais viáveis. Desta forma, a partir de seus estudos na Itália, Putnam chega à conclusão que:

ao longo da história (...) as normas e os sistemas de participação cívica promoveram o crescimento econômico, em vez de inibi-lo. Tal efeito persiste até hoje. Nas duas décadas transcorridas desde a criação dos governos regionais, as regiões cívicas cresceram mais rápido do que as regiões onde há menos associações e mais hierarquia (...). De duas regiões igualmente adiantadas economicamente em 1970, aquela cujos sistemas de participação cívica eram mais desenvolvidos cresceu consideravelmente mais rápido nos anos subsequentes (Putnam, 2002, p.186).

Através das ideias de Putnam, então, pode-se afirmar que a participação cívica é essencial para o desenvolvimento do processo democrático, pois a eficácia dos governos depende diretamente das ações da sociedade, de suas cobranças, sugestões, auxílios, manifestações etc. Na mesma medida, a participação cívica também é de inegável importância para o desenvolvimento econômico de comunidades, regiões, países etc., pois os sujeitos são os verdadeiros conhecedores de suas próprias demandas bem como os maiores impactados pelas mesmas. Obviamente, conhecimentos técnicos da realidade e envolvimento social dependem, geralmente, do índice de escolaridade dos sujeitos, ou seja, também faz-se necessário, para uma participação cívica, uma estrutura educacional de qualidade, a qual deve ser cobrada dos governantes e, para tal, faz-se necessário ampla participação cívica.

Putnam esclarece, ainda, que outras formas de participação cívica são realizadas através da cooperação e de normas criadas para o estabelecimento de confiança entre os sujeitos que lutam pelo coletivo. Tal conjunto de normas, sistemas e relações de confiança direcionadas para o desenvolvimento de uma coletividade é chamado por Putnam de capital social, o qual estabelece uma relação diretamente proporcional com o desenvolvimento. O que resulta, então, da ação de comunidades cívicas pautadas num ideal democrático, é a

elaboração de projetos contextualizados com as realidades locais, sejam elas de municípios, regiões, comunidades etc. Esta estratégia é chamada de *Desenvolvimento Local*.

2.3 O Desenvolvimento Local, segundo Abramovay e Franco

Países, estados, municípios etc. buscam constantemente meios para desenvolverem-se. Para tanto, elaboram projetos e traçam estratégias para aplicação dos mesmos, geralmente, com o objetivo de atingir melhorias, sejam elas sociais, econômicas, culturais, políticas, entre outras. Por vezes, os projetos de desenvolvimento elaborados para determinadas regiões não chegam a pequenas comunidades ou outros locais, seja por ineficácia na fase de aplicação, por insuficiência de recursos ou, ainda, por falta de características físicas e culturais⁸.

A solução, neste caso, é a elaboração de estratégias de desenvolvimento próprio, geralmente realizadas através de projetos, que embora se correlacionem com um plano maior, se fundamentam em características singulares da localidade. A estas estratégias dá-se o nome de Desenvolvimento Local.

Ricardo Abramovay, conceituado filósofo, economista, sociólogo e cientista político brasileiro, em seu estudo sobre os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável – *Conselho Além dos Limites*, de 2001 – afirma a importância de projetos de desenvolvimento local a partir da necessidade de acompanhamento ao desenvolvimento global, impedindo que comunidades e regiões de menor porte fiquem para trás no processo contínuo de desenvolvimento por conta da insuficiência dos projetos globais, mas que acompanhem de sua própria maneira, respeitando sua cultura e demais especificidades.

Para tanto, o autor afirma que é necessário ter clareza quanto ao conceito de desenvolvimento local para que este não se confunda com a utilização dos recursos do município, mas que sejam preservadas e respeitadas as escolhas dos indivíduos na promoção de um modelo de desenvolvimento próprio. Para o autor, então,

⁸ Muitas vezes, estratégias de desenvolvimento têm sua ineficácia explicada a partir da descontextualização das ações, sejam elas físicas (quando um local tem limitações estruturais para o desenvolvimento das ações) ou culturais (quando locais não têm história com as ações ou pessoas capacitadas). Um exemplo destas afirmações pode ser encontrado em Silva *et al* (2010), quando os autores descrevem o insucesso de uma comunidade rural em tentar produzir manga e uva por não terem recursos hídricos nem solo adequado para tal, bem como por seus moradores nunca terem produzido uva e manga e não terem conhecimento das formas apropriadas para produzi-las.

desenvolvimento local não pode ser confundido com uso de recursos no município. O adjetivo “local” sugere a insuficiência dos processos nacionais de crescimento econômico como condição necessária e suficiente ao processo de desenvolvimento: no plano local serão criadas as capacidades que permitirão que se ampliem as escolhas dos indivíduos (ABRAMOVAY, 2001, p.137).

A necessidade de construir estratégias que abranjam o maior número de beneficiados é, então, de inegável relevância para um desenvolvimento mais eficaz, tanto em termos de crescimento econômico, quanto de avanços sociais, culturais e políticos. Pensar o desenvolvimento local, então, é refletir sobre a inserção de sujeitos que estão à margem do desenvolvimento global. Estes, por sua vez, precisarão adentrar o processo global através de arranjos e organização locais.

No Brasil, tais ações para o desenvolvimento local são realizadas, institucionalmente, desde 1997, tendo como precursor o Conselho da Comunidade Solidária (FRANCO, 2000) e, atualmente, podem ser observadas, principalmente, em comunidades rurais, as quais ficam de fora dos arranjos produtivos desenvolvimentistas pensados a nível nacional. Estes últimos, por sua vez, historicamente têm privilegiado o agronegócio através de incentivos fiscais, altos investimentos econômicos, modificação nas leis trabalhistas etc.

Desta forma, a saída encontrada por pequenos agricultores está, através de organização, na elaboração de projetos que venham a se tornar ações de desenvolvimento local. Para tanto, consciência crítica, participação social e ação coletiva têm sido características importantíssimas para uma atuação organizada e bem sucedida. A importância, portanto, do desenvolvimento local está na possibilidade que o mesmo oferece de que uma determinada localidade elabore suas próprias estratégias para uma ação mais contextualizada e apropriada.

Nesse sentido, refletindo a necessidade, principalmente, de desenvolvimento das capacidades humanas, fortalecimento do capital social⁹, descentralização da renda e fortalecimento da participação social, Augusto de Franco afirma que

O desenvolvimento local é um modo de promover o desenvolvimento que leva em conta o papel de todos esses fatores para tornar dinâmicas

⁹ É interessante afirmar que o conceito de capital social assumido por Franco está diretamente ligado ao conceito defendido por Putnam, uma vez que Franco afirma que “o capital social diz respeito aos níveis de organização de uma sociedade. Existe uma relação direta entre os graus de associacionismo, confiança e cooperação atingidos por uma sociedade democrática organizada do ponto de vista cívico e cidadão e a boa governança e a prosperidade econômica” (Franco, 2000, p.38).

potencialidades que podem ser identificadas quando olhamos para uma unidade socioterritorial delimitada (Ibid., p. 31).

Desta forma, as ações fundamentadas na proposta de desenvolvimento local devem estar diretamente ligadas às potencialidades locais, às questões contextuais. Franco adiciona ao debate sobre o desenvolvimento local, ainda, a importância deste ser promovido de forma integrada, na qual possam coevoluir todas as partes envolvidas no processo, tais como uma parceria entre o Estado e a sociedade civil; e cita alguns pontos que devem ser observados na tentativa de identificar o que chama, então, de Desenvolvimento Local e Integrado.

São eles: criação de uma institucionalidade participativa, existência de um diagnóstico e planejamento participativos, construção conjunta de uma demanda pública do local, articulação da oferta estatal e não estatal de programas e ações, fortalecimento da sociedade civil e instalação de sistemas de monitoramento e avaliação.

Todos estes pontos inter-relacionados convergem para uma mudança na configuração da política local, uma vez que

Implantar o Desenvolvimento Local e Integrado é, assim, desinstalar um velho conjunto de práticas, substituindo-as por outras práticas – mais democráticas, mais cidadãs e mais sustentáveis. Ora, essa tarefa não se pode efetivar sem política. É o óbvio e deveria ser reconhecido como tal: o processo de Desenvolvimento Local e Integrado (...) deve ter como centro a política e não as metodologias, *stricto sensu*, voltadas para motivar e qualificar a participação dos atores locais nessas ações (Ibid., p. 67-68).

Desta maneira, pode-se afirmar que o processo de desenvolvimento local e integrado deve estar estritamente relacionado com a tentativa de mudança das configurações políticas locais, pois visa democratizar, através da promoção à participação social, o acesso aos programas e projetos de melhorias sociais nos quais todos os segmentos sociais da localidade estejam envolvidos e sejam beneficiados.

A respeito dessa participação social e política, promovida e necessária ao desenvolvimento local e integrado, Franco acrescenta que:

Argumenta-se frequentemente que os excluídos não terão condições de participar de espaços democráticos de decisão sobre temas que tenham a ver com suas vidas, se não forem capacitados para tanto. Diz-se que a participação sem qualificação é apenas parte de uma manobra para cooptar e envolver, e que os processos de constituição de fóruns, conselhos ou agências de desenvolvimento com a participação dos excluídos não passarão

de uma formalidade, se estes excluídos não forem sujeitos de processos pedagógicos libertadores nos quais tomem consciência do seu papel, das suas necessidades, dos seus direitos e das suas potencialidades (Ibid., p. 71).

Entretanto, continuando sua reflexão, Franco rebate:

Todavia, parece haver aqui um pedagogicismo. Não se pode desqualificar a *ágora* ateniense com base no argumento de que os cidadãos que se reuniam nesse espaço democrático não passaram por um adequado processo de capacitação, que os qualificasse para participar “conscientemente” das decisões coletivas ali tomadas. A política é autopedagógica, quer dizer, é no processo de participação política que as pessoas se qualificam para exercer a política. Atores políticos não podem ser formados em cursinhos ou em processos de aprender-fazendo orientados por metodologias e pedagogias as mais excelentes que consigamos inventar. Os laboratórios da política são os espaços políticos realmente existentes e não outros artificialmente criados para treinamento (Ibid., p. 71-72).

Não se objetiva aqui, com estas colocações, desmerecer as formações pedagógicas ou práticas de capacitação necessárias para a democratização do conhecimento e conscientização das pessoas. Ao concordarmos com Franco com relação a esse aspecto, chamamos a atenção para a necessidade de afirmar-se a riqueza e a importância da participação dos segmentos sociais em espaços de debate político, elaboração e execução de projetos etc., visto que esta participação, por si só, pode resultar na aprendizagem das pessoas sobre as demandas sociais, os direitos da população, a elaboração e acesso a projetos, acompanhamento e fiscalização de ações etc.

2.4 A Aprendizagem Social, com Berduschi Filho

Muitas são as formas de aprendizagem que proporcionam aos militantes de movimentos sociais, participantes de grupos, associados de determinadas instituições etc. conhecimento para lidarem com processos burocráticos, acessarem programas e projetos, organizarem ações, compreenderem relações. Uma dessas formas de aprendizagem ocorre a partir da própria participação, envolvimento e interação das pessoas em reuniões, encontros e assembleias de determinados fóruns, conselhos e outros espaços que visam debater melhorias de forma integrada, através de debate e discussões conjuntas. Essa forma de aquisição de conhecimento é chamada de *Aprendizagem Social*.

Tal forma de aprendizagem é discutida por Luiz Carlos Beduschi Filho, em sua tese de doutorado intitulada *Participação, Aprendizagem Social e o Desenvolvimento de Regiões Rurais*, de 2006, que teve como objetivo analisar justamente se “a participação de atores sociais em espaços coletivos de deliberação contribui efetivamente para melhorar a governança local em espaços rurais” (BEDUSCHI FILHO, 2006, p. 07). A pesquisa foi desenvolvida nos fóruns territoriais dos estados de Minas Gerais e Ceará, quando analisou se o comportamento dos atores locais sofria modificações, e conseqüente aprendizagem, através da participação social, passando a contribuir para o processo de governança local.

Para Beduschi Filho, a aprendizagem social deve ser “entendida como um processo em que a interação em um ambiente formado por diferentes atores permite e estimula o surgimento de inovações” (Ibid., p. 51). Assumindo esse conceito, o autor afirma, em suas conclusões, que

As duas experiências de promoção do desenvolvimento em regiões rurais analisadas (...) indicam que a participação dos atores em espaços deliberativos diversificados possibilita o surgimento de um processo de aprendizagem pela interação, que pode ser considerado o principal fator explicativo para as alterações comportamentais de atores e o surgimento de ações coletivas que engendram aquelas situações que caracterizam o desenvolvimento territorial (Ibid., p. 151).

Desta maneira, pode-se afirmar que ações de desenvolvimento rural e local integrado podem levar a uma aprendizagem social que proporcione aos atores sociais maior compreensão e conhecimento das demandas e ações que estão ao seu redor. Da mesma forma, pode ser afirmado que, tomando como ponto de partida as ideias aqui debatidas, a aprendizagem social, promovendo o conhecimento das demandas e processos locais, pode levar ao desenvolvimento rural e local integrado na medida em que possibilita a esses atores a apropriação de conhecimentos e o desenvolvimento de capacidades que lhes dão a possibilidade de participação efetiva em espaços públicos de debate que objetivam melhorias sociais.

2.5 Considerações

As ideias aqui debatidas são de grande importância para a compreensão dos atuais processos de desenvolvimento, bem como suas conseqüências. Afirmar a lógica de que o

desenvolvimento econômico é consequência dos investimentos sociais e que antes de nos preocuparmos com lucros financeiros devemos dar necessária atenção às condições de vida dos humanos soa, por vezes, idealista, como afirma Mastrodi (2011), mas inegavelmente merece destaque.

Sen, Putnam, Abramovay, Franco e Beduschi Filho proporcionam ideias importantes e, ao mesmo tempo, complementares. Os achados empíricos de Sen e Putnam, por exemplo, nos mostram que regiões e países com alto índice de crescimento econômico colhem as consequências de altos investimentos sociais em educação, saúde, assistência, reformas agrárias etc. Para um desenvolvimento eficiente, faz-se necessário a participação popular, a qual deve ter liberdade política para tal e organização cívica para abranger um número maior de beneficiados.

Para tanto, não se pode abrir mão de um governo pautado em ideais democráticos, que ofereça condições semelhantes para que os diferentes segmentos populacionais possam se unir em prol de um projeto de desenvolvimento comum, um projeto de desenvolvimento local. Essas ideias fundamentarão as análises que serão realizadas ao longo deste trabalho.

Pretendemos verificar, desta maneira, na pesquisa, se o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Petrolina/PE contribui para a ampliação da liberdade política, configurada por uma autêntica participação dos segmentos sociais locais, e para o fortalecimento do papel de agentes dos atores sociais, manifestada a partir da participação destes na elaboração de estratégias e decisão das prioridades estabelecidas para o desenvolvimento.

Teremos que avaliar ainda se o CMDRS proporciona a democratização do acesso ao debate dos projetos e ações de melhorias sociais, possibilitando aos indivíduos a oportunidade de fazerem suas próprias escolhas e terem poder de decisão frente às estratégias assumidas para a garantia de seu sustento e o de sua família; e ainda se contribui para o acesso dos segmentos sociais, aos serviços de educação, saúde, transporte, segurança etc., e/ou seu melhoramento, resultando numa maior qualidade de vida.

Finalmente, analisaremos se o CMDRS proporciona o que Sen chama de segurança protetora; se fortalece o que Putnam chama de capital social, promovendo relações de confiança, cooperação, respeito e transparência fundamentadas na organização social e na centralização dos interesses coletivos; se promove ações locais contextualizadas que

beneficiam o maior número possível de pessoas; e se promove a aprendizagem social às pessoas que dele participam.

Capítulo 3

Arranjos Metodológicos

Uma fase imprescindível e de grande importância para organização do estudo e elaboração da dissertação foi a metodologia. Nesta, procurou-se desenvolver um processo de interação pesquisador/pesquisado, com valorização do encontro e do diálogo, considerando que o objeto do estudo tem também seus sujeitos. A pesquisa realizada tomou como base, ainda, os preceitos da pesquisa qualitativa, que aqui foi compreendida como

(...) aquela que é capaz de incorporar a questão do significado e da intencionalidade como inerentes aos atos, às relações, e às estruturas sociais, sendo essas últimas tomadas tanto no seu advento quanto na sua transformação, como construções humanas significativas (MINAYO, 1994).

Pautamos-nos, ainda, nas ideias expostas nos capítulos anteriores, tais como participação social, promoção e/ou ampliação das liberdades instrumentais, fortalecimento da participação cívica, do papel de agentes dos atores sociais e do capital social, e nos conceitos de desenvolvimento local integrado e aprendizagem social.

A metodologia escolhida se justifica na tentativa de darmos conta destes conceitos que fundamentaram a perspectiva na qual enxergamos todo o trabalho, organizando a pesquisa de campo de modo a coletar, organizar e analisar todos os dados à luz destas ideias, visto que, como afirma Leonardo Boff (1997) em seu conto *A Águia e a Galinha*, “todo ponto de vista é a vista de um ponto” (p. 02).

Para tanto, além da presente introdução, o capítulo conterà uma breve narrativa do percurso seguido para acesso aos membros e ao Conselho como um todo, e os três caminhos seguidos para a pesquisa de campo: observação participante das reuniões, análise documental e entrevistas semiestruturadas com alguns membros/conselheiros.

3.1 Percurso para acesso ao Conselho

Para estabelecimento de contato com o CMDRS de Petrolina, o caminho percorrido foi longo. Inicialmente, os contatos foram feitos através da participação na pesquisa intitulada *Avaliação do Programa Territórios, a partir das Ações Implementadas no Território Sertão*

do *São Francisco de Pernambuco*¹⁰. Em uma das fases da pesquisa, foi estabelecido contato com os membros e com o Conselho em si a partir da participação em uma das reuniões. Sendo método da pesquisa sobre os Territórios o contato direto com membros do fórum territorial, os quais, geralmente, eram os mesmos representantes do Conselho, o contato foi iniciado a partir de então.

Primeiramente, tivemos a oportunidade de presenciar algumas reuniões e, nelas, foi possível perceber, ainda que superficialmente, a dinâmica do Conselho, espaço onde segmentos sociais organizados, além de ser maioria, tinham autonomia na participação nos debates e no processo de decisões, juntamente aos representantes do poder público ou de instituições públicas. Recorrendo à literatura sobre o tema, principalmente Abramovay (2001), Silva e Marques (2009), Favareto e Demarco (2009), Gohn (2011), entre outros, nos demos conta da raridade do fato encontrado, uma vez que na grande maioria dos Conselhos estudados, segundo os autores citados, o poder público tinha opinião preponderante se comparado aos demais participantes, fator tido como causa de ineficiência dos Conselhos enquanto espaços de elaboração de políticas públicas.

Desta maneira, houve uma primeira conversa com um dos componentes da diretoria do CMDRS de Petrolina com o objetivo de discutir estas primeiras impressões. A partir da conversa, a qual se mostrou bastante significativa para a decisão por esse estudo, outros diálogos, com membros do Conselho e outros componentes da diretoria, foram realizados com o mesmo objetivo e resultaram em impressões semelhantes.

Em seguida, novos contatos foram estabelecidos com agricultores que participavam ativamente do Conselho, bem como com integrantes do Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR) de Petrolina e com representantes do poder público, os quais, em sua grande maioria, ressaltaram a importância do CMDRS de Petrolina na reflexão e elaboração de políticas públicas para os moradores da zona rural do município.

Tomada a decisão por estudar o espaço, as reuniões do Conselho ordinárias mensais e extraordinárias foram observadas e acompanhadas. Os contatos e conversas desde então se ampliaram, sendo realizados com os representantes que lá se fizeram presentes. A observação

¹⁰ A pesquisa citada foi encomendada pelo MDA no início de 2012, teve financiamento da FAO (Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação) e foi realizada paralelamente nos Territórios da Cidadania Sertão do São Francisco de Pernambuco – equipe da qual fiz parte, coordenada por professoras da UFPE (Universidade Federal de Pernambuco) – e no Território da Cidadania Paraná Central – coordenada por professores da UFPR (Universidade Federal do Paraná). O objetivo foi fazer uma avaliação do Programa Territórios da Cidadania, do Governo Federal.

participante realizada nas reuniões, como exposto a seguir, mostrou-se de significativa importância para compreensão da dinâmica do espaço, visto que permitiu a observação das inter-relações manifestadas, do processo para a tomada de decisões, entre outras.

3.2 A Observação Participante

As Ciências Sociais, durante muito tempo, foram acusadas de não ter um método eficaz que pudesse dar respostas a diversas questões. Tal fato pode ser exemplificado a partir do histórico preconceito sofrido por estas na academia, local onde as Ciências Exatas foram, e em certa medida ainda são, hegemônicas, criando e consolidando paradigmas científicos que desfavorecem ou que não dão conta das Ciências Sociais. Um destes paradigmas é a “necessária” elaboração de teorias e técnicas que resultem em afirmações gerais ou leis universais, que englobem a tudo e a todos de maneira que possam ser feitas interpretações padronizadas.

Entretanto, as Ciências Sociais e Humanas, desenvolvendo estudos com indivíduos e sociedades, chegaram à conclusão de que generalizar afirmações e desconsiderar a importância das características específicas a cada cultura pode ser perigoso. Era necessário, então, seguir um método no qual fossem estudadas as particularidades culturais dos povos, as quais são de extrema importância para o entendimento daquilo que se quer saber. Nesta perspectiva, é importante transcender as descobertas, compreendendo seus desenvolvimentos e como foram afirmadas nas mais diversas culturas.

Desta forma, a tendência a afirmações uniformizadas perdeu força, e diversos métodos passaram a ser duramente criticados. Um destes métodos foi o Método Comparativo, o qual objetivava (e ainda objetiva) comparar as diversas variações entre duas ou mais culturas, ao passo que tentava encontrar as causas comuns que levaram ao desenvolvimento de crenças, valores, comportamentos etc.¹¹ Foi necessário, portanto, que as Ciências Sociais, enquanto promotoras de conhecimentos, realizassem reflexões sobre seus objetivos passando a enfatizar não somente conexões históricas para o entendimento das culturas, mas também as particularidades de cada uma destas. Foi necessário compreender que a tentativa de criação de uma lei geral dos fenômenos, através da identificação de pontos comuns entre as culturas,

¹¹ Tal crítica é feita, principalmente, por Franz Boas (2005) em seu texto *As Limitações do Método Comparativo da Antropologia*.

deixaria de lado diversas especificidades que são imprescindíveis, visto que um mesmo fenômeno pode ser resultado de uma multiplicidade de eventos.

Passou-se, portanto, a ser desenvolvido um método de estudo que investiga detalhadamente um determinado processo, descrevendo as características reais deste, sua história, seu desenvolvimento e valores, particularidades, contextos etc. Todos estes fatores são interpretados e considerados a partir de uma infinidade de questões que visam preservar o caráter científico do estudo (VARGAS, 2002).

O método que objetiva, então, compreender um determinado fenômeno através do entendimento profundo de suas particularidades bem como do desenvolvimento destas, preservando ao máximo os dados colhidos, os espaços estudados e as observações resultantes da interação entre os sujeitos da pesquisa – pesquisador e pesquisado – é conhecido como *Observação Participante* (FOOTE-WHYTE, 1980).

Algumas características importantes da Observação Participante, então, são o longo processo que a mesma implica, sendo necessário tempo para entrar no espaço e observá-lo; a interação entre o pesquisador e o sujeito pesquisado; a necessidade de saber ouvir, escutar, ver e fazer uso dos sentidos; a necessidade de lidar com cobranças, uma vez que os sujeitos pesquisados, geralmente, solicitam um retorno da pesquisa, etc. (VALLADARES, 2007).

Pode-se, então, afirmar que a utilização e o fortalecimento deste método têm ajudado as Ciências Sociais a consolidar sua identidade, no sentido de que se afasta de uma visão dominante de ciência e elabora seu próprio fazer científico, preservando-se, logicamente, questões como rigor metodológico, fidelidade aos dados, critérios nas interpretações, entre outros fatores (FOOTE-WHYTE, 1980).

Tal fato não excluiu, entretanto, a possibilidade da criação de uma visão deformada do método de observação participante, resultando em equívocos de muitos e preconceitos de outros tantos. Não é raro encontrar quem ache que os estudos fundamentados na observação participante resultam em uma deturpação da ciência. E tais crenças podem resultar, ainda, em uma má utilização desse método por alguns pesquisadores, visto que o mesmo não é de fácil utilização/aplicação (QUEIROZ *et al.*, 2007).

Escolhido o método e consciente, então, da dificuldade de sua utilização, foi redobrado o cuidado para com o uso do mesmo. Ao todo foram observadas catorze reuniões, de junho de 2012 a junho de 2013, sendo doze ordinárias (realizadas nas primeiras segundas-feiras de cada mês) e duas extraordinárias, essas últimas marcadas por necessidade de

conclusão de trabalhos e/ou escolha e votação de projetos. As reuniões possibilitaram uma interação entre o Conselho (representado pelos conselheiros) e nós. Os resultados das observações serão descritos e analisados no capítulo seguinte.

3.3 Análise Documental

A análise documental foi realizada a partir da análise de quatro importantes documentos: (1) o Estatuto do CMDRS, (2) o Livro de Atas, (3) o Livro de Presenças e (4) a pasta contendo todos os ofícios expedidos e recebidos pelo Conselho; todos foram gentilmente cedidos pela coordenação, a qual se mostrou totalmente aberta e prestativa desde o início dos contatos e solicitações.

Para análise do livro de atas, foram lidas todas as atas das reuniões realizadas a partir de 2004, até a última reunião em que estive presente para observação, em junho de 2013. Para melhor organização das informações, uma tabela foi elaborada contendo as seguintes referências: datas das reuniões; entidades e representantes presentes; pauta da reunião; e observações¹², contendo os debates realizados, projetos votados, questões discutidas, informes dados etc. A título de exemplo, para melhor compreensão e visualização da organização descrita, pode-se observar o Quadro 1, o qual contém a análise das atas das reuniões ocorridas em 2004.

Quadro 1 – Organização das Atas das Reuniões ocorridas em 2004

Ano	Participantes ¹³	Pauta	Observações
05/07/2004	- Conselheiros; - Componentes da diretoria do Conselho.	- Apresentação do Projeto Renascer; - Elaboração de projetos via PRONAF; - Exibição de um vídeo sobre Piscicultura.	- Tanto para o projeto Renascer quanto para a discussão sobre o PRONAF, foram feitas apresentações por parte de seus responsáveis, havendo uma rápida discussão com os presentes.
08/11/2004	- Conselheiros; - Componentes da diretoria do Conselho.	- Cadastramento dos agricultores no Programa Garantia Safra (GS); - PRONAF.	- Foi realizado o cadastramento para GS; - Sobre o PRONAF, discutiu-se sobre o atraso dos recursos e um técnico do BNB presente apresentou as leis e determinações de empréstimos, pagamentos, descontos e multas.
20/12/2004	- Conselheiros; - Componentes da diretoria.	- Linhas de crédito da Agência de Crédito.	- Duas representantes explicaram todo o processo de empréstimo, concessão, taxa de juros etc.

¹² Tais observações foram elaboradas por nós, a partir das informações registradas nas atas.

¹³ Participantes que lavraram a ata. Na época ainda não havia um livro de presença no qual os demais participantes assinassem.

O livro de presença foi lido e, a partir da leitura, foi feito um levantamento do público presente nas reuniões. Outra observação realizada foi a comparação entre os agricultores e/ou representantes dos segmentos sociais presentes e os representantes de instituições públicas e/ou do poder público. Tal comparação foi realizada para possibilitar uma reflexão sobre o processo de integração entre sociedade civil e poder público, bem como para caracterizar uma possível divisão equânime das decisões.

Por fim, o estatuto e os ofícios foram lidos e analisados para a realização de uma caracterização do espaço, conhecimento de suas normas e especificação de fatores como processo de entrada, quórum, cargos etc.; e para verificação das solicitações e encaminhamentos realizados a partir das reuniões, respectivamente.

3.4 Entrevistas Semiestruturadas

As entrevistas, apesar de terem um caráter mais formal, se caracterizaram como verdadeiras conversas, nas quais foi possível o estabelecimento de interação entre pesquisador e pesquisados/informantes, estes últimos responsáveis por oferecer as informações necessárias para o desenvolvimento da pesquisa. Ao todo foram dezessete entrevistados, de forma semiestruturada, sendo que todas as entrevistas foram gravadas na íntegra. Para realização das entrevistas, um roteiro de perguntas foi elaborado, entretanto outros questionamentos foram realizados a partir das próprias respostas dos participantes.

A decisão por entrevistar dezessete conselheiros se deu devido ao grande número de subclassificações dadas aos mesmos. Mesmo sendo 61 o número total de conselheiros até o momento da pesquisa, são sete as subclassificações por tipo de representação: representante do poder executivo municipal (01), poder legislativo municipal (02, um da situação e outro da oposição), representante do movimento sindical (01), representantes de instituições públicas (Incra, Univasf, Embrapa, Codevasf, Cefet¹⁴, FUNTEPE¹⁵, IPA/PE¹⁶ e Adagro¹⁷, totalizando 08), associações comunitárias de projetos irrigados (06), cooperativas de agricultores (02) e

¹⁴ O Centro Federal de Educação Tecnológica (CEFET), atualmente, chama-se IFET/PE – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco.

¹⁵ Fundo de Terras do Estado de Pernambuco.

¹⁶ Instituto Agrônomo de Pernambuco.

¹⁷ Agência de Defesa e Fiscalização Agropecuária de Pernambuco.

representantes de associações comunitárias de núcleos de desenvolvimento¹⁸ do município (41 ao todo, divididos em três segmentos: agricultores de áreas de sequeiro, irrigantes e ribeirinhos).

Dos dezessete entrevistados, 04 eram representantes de instituições públicas, 01 representante do poder público municipal, 02 representantes do movimento sindical e 10 representantes de associações comunitárias dos Núcleos de Desenvolvimento (um da área irrigada, um da área ribeirinha e oito da área de sequeiro). Para seleção dos entrevistados, foram escolhidos os representantes mais ativos nas reuniões do CMDRS de Petrolina, uma vez que estes tinham mais informações, mais conhecimentos e mais propriedade para falar sobre o espaço, como representantes de um determinado segmento social e/ou comunidade.

O roteiro de entrevista foi elaborado de acordo com os temas e questões transversais imprescindíveis para o entendimento do Conselho, tais como: (1) aspectos gerais de seu funcionamento, para compreensão da organização e objetivos do espaço; (2) questões relativas ao processo de participação social, para compreensão do CMDRS enquanto um possível promotor das liberdades instrumentais senianas; (3) a representação dos segmentos sociais da zona rural do município, para análise do Conselho como um espaço de fortalecimento, ou não, do capital social e do papel de agentes dos sujeitos; (4) os temas, serviços, ações e projetos debatidos nas reuniões, também como um meio de análise da democratização do acesso ao debate; e (5) o processo de compreensão do ideal de desenvolvimento local integrado e a decorrente aprendizagem social dos sujeitos.

A partir dos temas expostos acima, esperamos ter contemplado todos os dados necessários para uma análise adequada do Conselho. Todos os temas e dados alcançados serão justificados e debatidos no capítulo seguinte. Vale salientar que todos os aspectos éticos para realização das entrevistas foram garantidos, tais como anonimato e respeito às demais solicitações dos participantes. Ainda no que se refere aos aspectos éticos, foi apresentado, para assinatura, um TCLE¹⁹ (Termo de Consentimento Livre e Esclarecido), no qual os participantes outorgaram a realização das entrevistas e a utilização das informações para realização do estudo.

3.5 Considerações

¹⁸ Os Núcleos de Desenvolvimento serão discutidos no capítulo seguinte.

¹⁹ Vide Apêndice A – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

É importante citar que os caminhos metodológicos acima descritos, apesar de utilizados separadamente, foram escolhidos com o objetivo de proporcionar uma melhor visualização do espaço estudado, uma vez que possibilitaram a realização de um intercruzamento de informações para resolução de eventuais contradições. Ou melhor, todas as informações coletadas a partir dos caminhos seguidos – observação, entrevistas e análise documental – foram intercruzadas para que pudessem ser comparadas e, posteriormente, consolidadas.

Os dados serão descritos e analisados no capítulo seguinte, à luz das teorias e conceitos assumidos ao longo do trabalho.

Capítulo 4

Do Desenvolvimento Econômico ao Desenvolvimento das Liberdades:

Onde situar o Conselho?

Foram muitos os dados obtidos durante todo o tempo de pesquisa de campo. Ao todo, como citado no capítulo anterior, foram 14 as reuniões observadas (vide Apêndice B), diversos documentos lidos e 17 pessoas entrevistadas. Todas as observações, análises documentais e entrevistas realizadas durante o trabalho de campo buscaram investigar as questões tratadas como essenciais para o processo de desenvolvimento assumido nessa pesquisa (ver capítulo 2). Estas questões fundamentarão toda a nossa análise sobre o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Petrolina enquanto um promotor do desenvolvimento local integrado, a partir dos referenciais teóricos adotados. As questões são:

1. O CMDRS de Petrolina contribui para a ampliação da liberdade política e para a participação social efetiva?
2. O Conselho contribui para o fortalecimento do papel de agentes dos atores sociais e para o fortalecimento do capital social?
3. Proporciona a democratização do acesso à elaboração e debate das políticas públicas do município de forma a promover transparência das ações, estratégias de facilidades econômicas e uma forma de segurança protetora?
4. Contribui para o melhoramento dos serviços de saúde, educação, segurança, transporte etc., os quais a população acessa?
5. Promove o desenvolvimento local integrado e a aprendizagem social dos atores?

Desta maneira, o presente capítulo tem como principal objetivo a tentativa de encontrar repostas, diante das observações e dados obtidos, e à luz dos conceitos e ideias aqui assumidos, para todos os questionamentos supracitados. Para tanto, organizaremos o capítulo em seis partes. Primeiramente, faremos uma breve caracterização do município petrolinense, na qual explanaremos a história da criação do município, expondo singularidades atuais. Em seguida – em segundo lugar – explanaremos a história do CMDRS de Petrolina desde sua criação até os dias atuais, expondo sua trajetória no que diz respeito a seus objetivos e formas de organização.

Em terceiro lugar, discutiremos as formas de representação e a participação social dentro do Conselho, ponto no qual trataremos sobre a liberdade política, o papel de agente, a participação cívica e a interação entre os diversos sujeitos envolvidos.

Quarto, discutiremos as consequências da participação social, oportunizada pelo Conselho, através da promoção da acessibilidade dos segmentos sociais ao debate e benefícios advindos dos programas, projetos e demais estratégias direcionadas à zona rural petrolinense, possibilitando a transparência das ações e a inserção dos segmentos no mercado local.

No quinto quesito, serão discutidas as contribuições do Conselho para o melhoramento dos serviços acessados pela população rural do município estudado, uma vez que as oportunidades sociais denominadas na obra de Amartya Sen são aqui compreendidas como essenciais para a participação social efetiva e, conseqüentemente, para o processo de desenvolvimento enquanto promotor das liberdades.

Em sexto lugar, debateremos a promoção do desenvolvimento local integrado possibilitado pelo Conselho, uma vez que este modelo de desenvolvimento é tido como fundamental para a inserção de parte da população rural petrolinense, que não acessa, por exemplo, os benefícios da infraestrutura hídrica de que o município dispõe, em ações de desenvolvimento.

Ainda em sexto lugar, será dada atenção especial ao processo de aprendizagem social dos participantes do Conselho através de seu próprio envolvimento, a qual pode resultar – e tem resultado – em um importante fator para o fortalecimento dos segmentos sociais rurais de Petrolina na medida em que estes passam a compreender os trâmites burocráticos necessários para acesso a benefícios. Em resumo, nesse ponto serão debatidos o modelo de desenvolvimento que é proposto pelo Conselho e a aprendizagem social dos participantes em consequência de suas próprias participações nas discussões.

Por fim, serão feitas considerações acerca dos fatores que achamos essenciais para afirmarmos a importância do Conselho enquanto um mecanismo de desenvolvimento, ou acesso ao mesmo, das pessoas que, historicamente, vêm sendo excluídas de todo esse processo.

4.1 Petrolina/PE: Região Integrada de Desenvolvimento (RIDE) e de Diversidade?

Localizada na região sudoeste de Pernambuco, Petrolina tem uma área de aproximadamente 4.562 km² (IBGE, 2010). Está a 730 km da capital do estado, Recife, e suas principais vias de acesso são a BR 232, que liga o município à capital pernambucana; BR 407, ligando Petrolina à região sul do estado do Piauí; e a ponte Presidente Dutra, que liga Petrolina à Bahia (ver Figura 1). O município possui, ainda, o Aeroporto Internacional Senador Nilo Coelho, o qual tem voos diários para diversas cidades brasileiras, e conta com dois voos internacionais, por semana, para escoamento da produção de frutas e exportação de outros produtos.

Figura 1 – Localização de Petrolina no estado de Pernambuco



Fonte: Coutinho (2011).

Petrolina foi fundada em 1881. O município fazia parte da rota do gado e era central na passagem do mesmo, sendo ponto de convergência dos animais que eram trazidos da capital pernambucana e levados para as regiões mais ao norte; ou daqueles que eram trazidos da região mais ao sul, da capital baiana, e levados, também, para as regiões situadas mais ao norte do país; os caminhos inversos também aconteciam. O ponto de passagem dos animais no Rio São Francisco, bem como ponto de parada e de descanso dos tropeiros que faziam a rota baiana, era na região onde, atualmente, encontram-se os municípios de Juazeiro/BA e Petrolina (IBGE, 2010).

O município fica às margens do Rio São Francisco e possui uma população de aproximadamente 294.081 habitantes. Deste total, 219.309 habitantes estão concentrados na zona urbana e 74.772 estão espalhados pela zona rural. Desta forma, Petrolina possui,

somente em sua zona rural, uma população maior do que a população total de diversos municípios do seu entorno, tais como Lagoa Grande, Santa Maria da Boa Vista, Afrânio etc. (IBGE, 2010).

A população rural do município é formada por diversos segmentos sociais. Dentre eles estão pescadores artesanais, que ainda sobrevivem a partir da pesca no Rio São Francisco e passam seus costumes para seus descendentes; agricultores familiares, responsáveis por grande parte da produção de alimentos da região; assentados, geralmente contemplados com os projetos de reforma agrária do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra); acampados, que lutam por um pedaço de terra em áreas em que a terra não possui função social ou em fazendas desativadas; colonos, trazidos para a região a partir do projeto de colonização regional, o qual tinha como objetivo garantir mão-de-obra para as grandes fazendas, ou suprir uma carência de produtos específicos; grandes produtores, trazidos à região a partir dos incentivos fiscais e dos grandes projetos de irrigação; trabalhadores rurais das fazendas localizadas nos projetos de irrigação, grupo formado geralmente por pessoas que vieram de outras localidades em busca de trabalhos temporários e acabaram se estabelecendo na região; pequenos criadores de caprinos e ovinos, responsáveis pela produção da famosa carne de bode, prato típico da região explorado de forma turística, entre outros (SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL – SDT, 2011).

A economia do município gira em torno da agropecuária, indústria e serviços. A agropecuária é representada por dois segmentos: (1) pequenos produtores, responsáveis, geralmente, pela produção de alimentos (feijão, milho, mandioca etc.), pela criação de animais de pequeno porte (caprinos, ovinos e suínos) e pela comercialização de frutas (manga, goiaba, uva, acerola, banana, melancia etc.) e seus derivados (doces, compotas, geleias, polpas etc.) através de associações e/ou cooperativas; e (2) os grandes produtores, responsáveis pela produção de frutas (manga e uva, geralmente), vinhos (de baixa qualidade até vinhos finos) e pela criação de animais de grande porte (gado). Geralmente, os produtos oriundos dos pequenos produtores abastecem a região e o seu entorno e as produções dos grandes proprietários são encaminhadas para exportação e abastecimento do mercado de outras regiões brasileiras (sul e sudeste) (SDT, 2011).

A indústria petrolinense também é responsável por uma parte da economia. Os ramos variam entre produção de vidros, equipamentos mecânicos, água envasada (água mineral), produtos têxteis, alumínio etc. Os ramos industrial e agropecuário juntos são responsáveis por

grande parte da oferta de serviços, contudo o grande promotor de serviços no município é o comércio. Vale salientar que a implementação dos projetos de irrigação no município, os quais foram e são responsáveis pela chegada das grandes fazendas, alteraram as relações trabalhistas agrícolas municipais, uma vez que as fazendas devem atender a uma série de normas para contarem com os serviços dos trabalhadores rurais e exportarem seus produtos (SDT, 2011).

Por conta do alto número e oferta de serviços, o município conta com todo o sistema “S” para apoio, aperfeiçoamento e especialização da mão-de-obra. Estão presentes em Petrolina o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI, Serviço Social da Indústria – SESI, Serviço Social do Comércio – SESC, Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC, Agência de Apoio ao Empreendedor e Pequeno Empresário – SEBRAE, Serviço Social do Transporte (SEST) e o Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT).

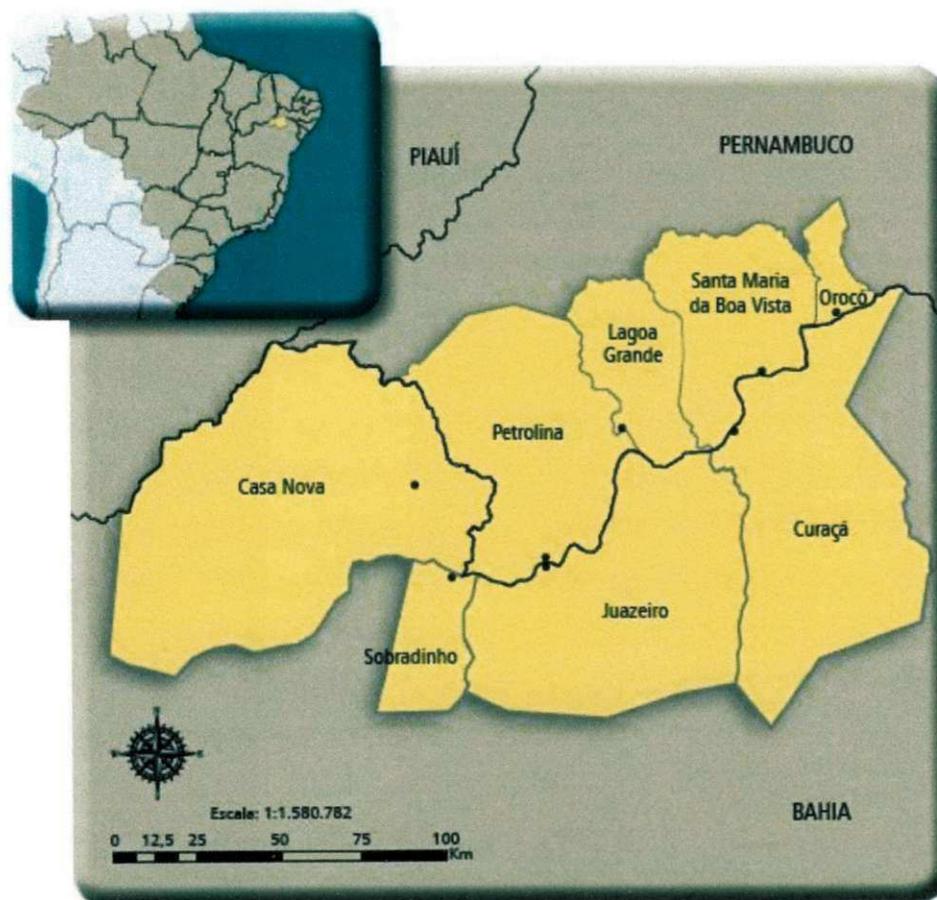
O município ainda conta com várias universidades, sendo, dentre várias particulares, uma federal (Universidade Federal do Vale do São Francisco – UNIVASF) e outra estadual (Universidade de Pernambuco – UPE); o Centro de Pesquisa Agropecuária do Trópico Semiárido da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – CPATSA/Embrapa; e algumas instituições estratégicas para o seu desenvolvimento, como a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – Codevasf e a Companhia Hidro Elétrica do São Francisco – CHESF. Ambas são responsáveis por inúmeros projetos no município e na região, como os projetos de irrigação, a represa de Sobradinho/BA, entre outros.

Petrolina faz parte, ainda, da política de territórios do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), compondo o Território da Cidadania Sertão do São Francisco de Pernambuco, que compreende, além de Petrolina, os municípios de Lagoa Grande, Santa Maria da Boa Vista, Orocó, Cabrobó, Afrânio e Dormentes; e da RIDE – Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento do Polo Petrolina/PE e Juazeiro/BA – política do MI (Ministério da Integração) – junto com os municípios de Lagoa Grande, Orocó, Santa Maria da Boa Vista, em Pernambuco, e Casa Nova, Curaçá, Juazeiro e Sobradinho, na Bahia (ver Figura 2).

A RIDE Petrolina-Juazeiro, criada pela Lei complementar nº 113, de 2001, e regulamentada pelo Decreto nº 4.366, de 2002,

(...) foi definida pelo Congresso Nacional como região prioritária para aplicação de investimentos que venham minimizar as desigualdades socioeconômicas. No âmbito das ações da Secretaria de Programas Regionais, foram investidos diretamente na RIDE recursos orçamentários voltados para o fortalecimento da atividade turística associada à agricultura irrigada, à ciência e à tecnologia e, principalmente, à vitivinicultura. Além disso, nas esferas estadual e municipal, os governos pernambucano e baiano, as prefeituras dos municípios integrantes e as entidades da sociedade civil passaram a articular iniciativas com vistas à geração de oportunidades de desenvolvimento para a área (REGIÃO INTEGRADA DE DESENVOLVIMENTO – RIDE: PETROLINA – JUAZEIRO).

Figura 2 – Municípios pertencentes à RIDE do Polo Petrolina/PE e Juazeiro/BA



Fonte: Região Integrada de Desenvolvimento – RIDE: Petrolina – Juazeiro.

Por conta dos investimentos oriundos da política de priorização da RIDE, a região, atualmente, é o segundo maior polo vitivinicultor do Brasil, responsável por 15% da produção do país, sendo muitos ‘vinhos finos’, premiados nacional e internacionalmente. Para isso, a região conta, atualmente, com oito grandes vinícolas, localizadas em Lagoa Grande e Santa

Maria da Boa Vista, em Pernambuco, e Casa Nova, na Bahia (REGIÃO INTEGRADA DE DESENVOLVIMENTO – RIDE: PETROLINA – JUAZEIRO).

É nesse contexto de grande diversidade, onde encontram-se grandes empresários vitivinicultores e um grande número de pequenos agricultores, assentados etc., que o CMDRS de Petrolina se situa. Mesmo surgindo a partir de uma necessidade para acessar recursos do Pronaf, o CMDRS de Petrolina é composto por uma série de grupos, anteriormente apresentados, que precisam, querem e são representados nesse importante local de elaboração de estratégias para melhoria da qualidade de vida da população rural. A partir de contatos iniciais com integrantes do Conselho, foi afirmado que, com exceção dos acampados²⁰ e alguns outros, grande parte dos segmentos presentes no município tem representação dentro do mesmo. Como, então, esses segmentos se inter-relacionam? Há diálogo entre eles? Caso haja, como esse diálogo acontece?

4.2 A história do CMDRS de Petrolina

Em Petrolina, o Conselho que hoje é conhecido como Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Petrolina (Comdespe) foi fundado em 1998, por iniciativa do Programa Estadual de Apoio ao Pequeno Produtor Rural – ProRural. Este Programa, que se fundamenta na participação direta da população no que se refere à elaboração e execução de seus projetos, se utiliza dos CMDRS's na tentativa de garantir sua forma de ação. Desta maneira, os municípios pernambucanos que ainda não tinham Conselhos instituídos, o formaram a partir da chegada e articulação do ProRural.

Em Petrolina, os representantes do Programa convocaram lideranças sindicais, agricultores, instituições públicas e representantes do poder público municipal, com o objetivo de formar um Conselho no qual fossem decididas e elaboradas políticas públicas para o meio rural do município. Com esse objetivo, em 1998 foi fundado o Conselho do FUMAC (Conselho do Fundo Municipal de Apoio às Comunidades).

Paralelamente a este objetivo, o Conselho também acompanhou o *boom* da criação dos Conselhos de Desenvolvimento Rural no Brasil, no final da década de 1990, em virtude da

²⁰ Os grupos de acampados de Petrolina, geralmente ligados ao MST, não apoiam a participação de seus colaboradores no CMDRS por acreditarem que estariam se desvirtuando de suas lutas, seguindo, desta maneira, uma sugestão do Movimento. Para eles, participar de um espaço junto ao poder público sem ter como único foco a discussão de um projeto de reforma agrária, representaria um afastamento de seus princípios e uma institucionalização de sua luta. Para mais informações, ver Gohn (2011).

necessidade de existência destes espaços para acesso aos recursos do então recém reformulado Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Ou seja, o Conselho de Petrolina foi fundado não somente com o objetivo de garantir a participação social na elaboração de políticas e demais ações direcionadas ao município, mas também com o intuito de garantir o acesso municipal a recursos do Pronaf.

As primeiras reuniões foram realizadas no auditório da biblioteca municipal e contavam com a participação de representantes do ProRural, da prefeitura municipal, do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, do IPA, representantes do poder legislativo do município, Federação das Associações de Moradores do Estado de Pernambuco (FAMOPE) e diversos presidentes de associações de produtores rurais das áreas ribeirinhas, irrigadas e, principalmente, de sequeiro²¹.

No ato de criação, o Conselho formulou um estatuto estabelecendo uma série de normas para sua organização, tais como a necessidade de formação de uma coordenação, a qual era escolhida através de votação a cada dois anos podendo ser reconduzida ao cargo mais uma vez, somente; realização mensal de reuniões; e a necessidade, exigida pelo ProRural, de que 80% do número total de conselheiros fosse composto por representantes de associações de produtores rurais, resguardando a participação social dentro do Conselho.

O Conselho iniciou atuando somente a partir das demandas da população, a qual levava suas necessidades ao mesmo. Recebidas as demandas, os conselheiros se reuniam e em seguida elaboravam projetos, os quais eram apresentados, discutidos e votados nas comunidades. Se aceitos, visto que as comunidades podiam rejeitá-los ou sugerir alterações, os projetos eram revisados pelos funcionários do IPA e encaminhados ao ProRural, o qual financiava e acompanhava suas execuções. Vale salientar que as ações do Conselho eram divididas entre as instituições participantes, as quais se disponibilizavam, dentro de suas possibilidades, a assessorar no que pudessem.

Devido à impossibilidade de realizar todas as ações solicitadas de forma a abarcar toda a população rural por conta da escassez de recursos, o Conselho fazia uma priorização de projetos, os quais eram executados nas comunidades compreendidas como mais necessitadas. Para tanto, todas as escolhas ocorriam através de voto, ocasião em que os votantes podiam justificar suas escolhas e, ainda, os representantes das associações de produtores rurais

²¹ Aqui reforçamos o *principalmente* em virtude de todos os entrevistados terem dado ênfase na participação dos agricultores da área de sequeiro dentro do Conselho, pois, segundo os mesmos, estes existem em maior número no município e são aqueles que mais necessitam de ações para melhoramento de vida em geral.

podiam fazer uma explanação sobre o porquê sua comunidade deveria ser priorizada. Para atestar a real necessidade, eram feitos estudos e diagnósticos das comunidades, as quais eram visitadas.

De 1998 a 2002, o Conselho do FUMAC, como era chamado, atuou desta maneira e sob a coordenação de um mesmo grupo, representado por um produtor rural da área de sequeiro, o qual foi eleito para um segundo mandato de dois anos. Após quatro anos de existência e diversos projetos pensados, discutidos, executados e acompanhados, o Conselho começou a ganhar amplitude dentro do município, conquistando novos adeptos, tais como Embrapa, Incra, Codevasf e associações e cooperativas de pesca.

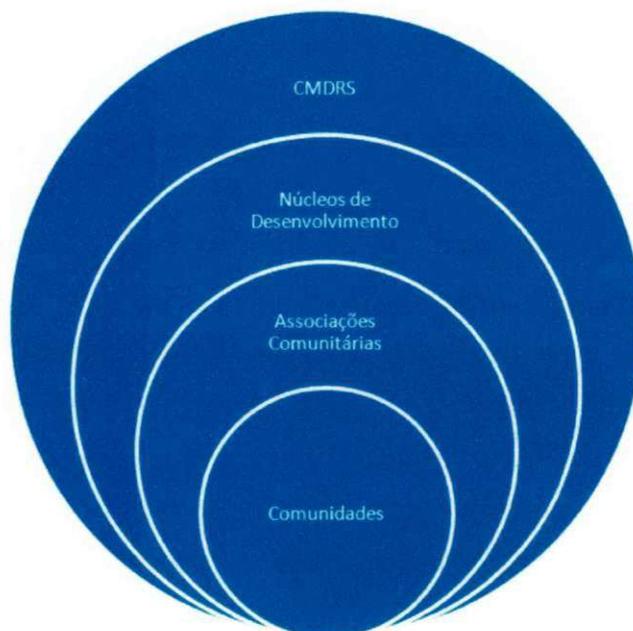
Em 2002, o Conselho petrolinense sofreu uma série de mudanças. Com o fortalecimento das vinculações aos Conselhos Estadual e Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, o Conselho do FUMAC de Petrolina passou a se chamar Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Petrolina (Comdespe), e fez uma série de reformulações e adições em seu estatuto. Nestas, o Conselho alterou a forma de entrada e ampliou o número de conselheiros para garantir a representação de mais localidades do município e a representação de instituições locais com atuação na área rural, passando a ter aproximadamente 30 conselheiros; inseriu questões como o afastamento de representantes/conselheiros por faltas em reuniões; formou subcomissões para atuar mais especificamente em tarefas de infraestrutura hídrica e fortalecimento da criação de animais; entre outras.

Foi em 2002, também, segundo informações dos entrevistados, que o Conselho petrolinense ganhou mais força devido a formação dos chamados Núcleos de Desenvolvimento nas áreas rurais, pela Prefeitura municipal. No referido ano, a prefeitura municipal de Petrolina, junto com o CMDRS, na tentativa de garantir o contato direto com todas as comunidades rurais do município e fortalecer sua representação e organização, pensou a formação de Núcleos de Desenvolvimento para que, em cada uma destas localidades, fossem escolhidos, pelos próprios moradores, representantes que pudessem organizar as demandas, participar das reuniões e facilitar o contato com as comunidades.

A representação das áreas rurais de Petrolina foi dividida em níveis, ficando da seguinte forma: primeiramente, a comunidade formava uma associação comunitária; essa associação se juntava a outras associações do chamado Núcleo de Desenvolvimento – uma vez que um Núcleo de Desenvolvimento possui diversas comunidades – e escolhiam pessoas

para sua representação; e, por fim, estes núcleos eram representados, pelos escolhidos, dentro do Conselho (ver Figura 3).

Figura 3 – Níveis de representação na área rural de Petrolina



Desta forma, foram criados 15 Núcleos de Desenvolvimento que, a depender do número total de moradores, puderam escolher um determinado número de associações comunitárias de sua localidade para serem representados²². São eles: (1) Rajada, (2) Pau-Ferro, (3) Uruás, (4) Simpatia, (5) Cruz de Salinas, (6) Caititu, (7) Capim de Petrolina, (8) Rio Jardim, (9) Caroá, (10) Izacolândia, (11) Pedrinhas, (12) Serrote do Urubu, (13) Agrovila Massangano, (14) Tapera e (15) Nova Descoberta.

A partir de então, em 2002, foi realizado um novo processo eleitoral para escolha da diretoria, a qual, após o fim da primeira gestão, em 2004, foi reeleita por mais dois anos, sendo, de 2002 a 2006, presidida também por um produtor rural da área de sequeiro. Somente em 2007, após novo processo eleitoral, a diretoria foi presidida por um representante do poder público municipal. Entretanto, com alguns meses de gestão, o representante pediu afastamento por motivos pessoais. Em virtude do estatuto, o CMDRS passou a ser presidido, em 2008, pela então vice-coordenadora, a qual também era representante de associação de

²² O número de representantes por Núcleo de Desenvolvimento, no caso, é diretamente proporcional à quantidade de moradores do mesmo; quanto mais moradores houver, maior será o número de representantes.

produtores rurais da área de sequeiro. Esta coordenou o Conselho até 2012, ano em que foram escolhidos novos representantes para a diretoria, ainda hoje responsáveis pela gestão.

4.2.1 CMDRS: missão e organização

Em 2009, foram realizadas importantes alterações no estatuto, o qual continua em vigência até os dias atuais. Foi definido, por exemplo, o que é o Conselho, exposto, logo no primeiro artigo, como “uma pessoa jurídica de direito privado, sem fins econômicos, com prazo de duração indeterminado, com sede no município de Petrolina, constituído de entidades da sociedade organizada, legalmente constituída, e do Poder Público” (ESTATUTO DO CMDRS DE PETROLINA, 2009). Está claro, nesse artigo, o objetivo do Conselho em integrar poder público e sociedade civil na tentativa de formular ações de desenvolvimento rural conjuntas. É óbvio que não basta somente garantir a junção de ambas as partes para que o processo de desenvolvimento ocorra, mas é interessante ver que tal objetivo está resguardado no estatuto tal qual um ponto de partida.

Como finalidade, por exemplo, o Conselho elenca os seguintes objetivos:

- a) atuar como instrumento autônomo de articulação e mobilização social, buscando exercer a prática da participação e da integração com outros atores, entidades, e órgãos com foco no desenvolvimento local sustentável;
- b) atuar como mecanismo institucional de controle social das políticas públicas, Programas e Projetos implantados no município;
- c) atuar como mecanismo institucional na elaboração, implementação e acompanhamento de políticas públicas, programas e projetos voltados para a agricultura familiar (Ibid.).

Tais finalidades expõem, principalmente, o caráter de participação, integração, controle social e de um possível elaborador de políticas públicas do Conselho. Todas essas questões são claras nas falas dos entrevistados, uma vez que todos citaram a importância dessas três questões, como por exemplo:

Em 2000, quando ainda não estava no Conselho, nós não sabíamos para onde ir. Tínhamos que correr para mendigar aos políticos da região. Depois do Conselho, aprendemos que podemos participar junto com os políticos interessados para conseguirmos nossas reivindicações. Podemos até participar e fiscalizar a elaboração dessas melhorias escolhendo aquilo que

queremos, e não ficarmos esperando somente que nos mandem as coisas (ENTREVISTADO 7²³).

A fala desse entrevistado mostra claramente o poder de escolha, através da participação social direta, alcançado pelos produtores rurais do município e manifestado através das decisões sobre os projetos e programas que os têm como alvo. A participação direta da sociedade civil organizada petrolinense na escolha dos projetos, ações e estratégias direcionadas à zona rural, mostra a eficiência da participação cívica defendida por Putnam (2002) e da importância do papel de agente idealizado por Sen (2010), pois dá margem para que os atores sociais exerçam a chamada liberdade política.

Tal fortalecimento também é demonstrado a partir da garantia de participação e representação – como conselheiros – de grande parte dos segmentos sociais rurais distribuídos na zona rural de Petrolina. Conforme o estatuto e as falas dos entrevistados são, atualmente, 61 conselheiros (ver capítulo 3), e igual número de suplentes. Das vagas, aproximadamente 80% estão reservadas para associações comunitárias, Cooperativas, ONG's, organizações devidamente constituídos no município e representantes sindicais; as 20% restantes são distribuídas entre Poder Público e instituições governamentais.

As associações comunitárias existentes nos núcleos, em comum acordo e através de assembleia, devem escolher seus representantes, tendo para cada titular um suplente. Para admissão como membro, é necessária aprovação por 2/3 dos presentes em assembleia (número que também representa o quórum para as reuniões), atuação na zona rural, reconhecimento de associação por membros da comunidade, histórico de capacitação e gestão de projetos e documentação em dia. Para admissão de entidades, são necessários mais de 90 dias de existência e participação em, no mínimo, três assembleias consecutivas.

A diretoria do Conselho atualmente é composta por seis membros: (1) coordenador, (2) vice-coordenador, (3) secretário, (4) segundo secretário, (5) tesoureiro e (6) segundo tesoureiro. Como citado anteriormente, o tempo de gestão da diretoria é de dois anos, podendo ser reeleita por mais dois anos. Após a segunda gestão, obrigatoriamente a diretoria tem que passar por um processo de renovação de no mínimo 50% de seus membros, sendo vedada a ocupação do mesmo cargo.

Entre mudanças, adições e subtrações do estatuto, podemos resumir a organização atual do Conselho da seguinte forma:

²³ Para garantir o anonimato dos entrevistados, enumeramos os entrevistados de um a dezessete.

Quadro 2 – Informações do CMDRS de Petrolina²⁴

Denominação	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Petrolina (Comdespe)
Ano de Criação	Criado em 1998 e alterado em 2002
Composição	61 membros: Poder Executivo Municipal (1), Poder Legislativo Municipal (2), Sindicato dos Trabalhadores Rurais (1), Incra (1), Univasf (1), Embrapa (1), Codevasf (1), Cefet (1), FUNTEPE (1), IPA (1), Adagro (1), ProRural (1), Associações Comunitárias dos Projetos Irrigados (6), Cooperativas de Agricultores (2), Associações Comunitárias dos Núcleos de Desenvolvimento (40)
Mandato dos Conselheiros	Não Específica
Diretoria	6 membros: coordenador, vice-coordenador, secretário, 2º secretário, tesoureiro, 2º tesoureiro
Mandato da Diretoria	Dois anos, com possibilidade de reeleição por mais um mandato
Atribuições do Conselho	a) atuar como instrumento autônomo de articulação e mobilização social, buscando exercer a prática da participação e da integração com outros atores, entidades, e órgãos com foco no desenvolvimento local sustentável; b) atuar como mecanismo institucional de controle social das políticas públicas, Programas e Projetos implantados no município; c) atuar como mecanismo institucional na elaboração, implementação e acompanhamento de políticas públicas, programas e projetos voltados para a agricultura familiar.
Caráter	Consultivo e Deliberativo
Periodicidade Ordinária	Mensal

4.2.2 O CMDRS e a liberdade política

São escolhidos como representantes dos núcleos, geralmente, lideranças comunitárias com histórico de lutas em movimentos sociais e/ou sindicais. Nas cooperativas, na maioria das vezes participam os cooperados escolhidos em reunião e, nas instituições públicas, sujeitos que se dispuseram, mas que sejam conhecedores do histórico do Conselho. No poder executivo, os representantes geralmente são da Secretaria de Desenvolvimento Rural do município, escolhidos pelos próprios secretários para a representação.

Nessa perspectiva, como citado anteriormente, o número de representantes dos produtores rurais é diretamente proporcional ao seu número total, sendo, portanto, maior o número de representantes de agricultores das áreas de sequeiro, uma vez que estes têm maior número, seguidos de irrigantes e ribeirinhos. Os representantes das áreas de sequeiro são, também, os mais ativos dentro do CMDRS, participando em todas as reuniões, seguidos de ribeirinhos (também sempre presentes) e irrigantes (presentes na maioria, mas não em todas).

²⁴ Este quadro foi elaborado com base no *Quadro 3 – Informações sobre os Conselhos Municipais*, presente no artigo *A Participação dos Agricultores nas Políticas de Desenvolvimento Rural: uma análise do Pronaf Infra-estrutura e Serviços no Estado do Rio Grande do Sul*, de Silva & Schneider (2009, p. 168-9).

As instituições públicas, o poder executivo municipal e o STR têm cada um, um representante titular e um suplente. IPA, ProRural e a prefeitura municipal são os mais ativos dentro do Conselho, enquanto Embrapa, Codevasf, Incra, Adagro e FUNTEPE não participam ativamente. Univasf e Cefet, durante todo o tempo da pesquisa, não estiveram presentes em nenhuma das reuniões e são tidos pelos entrevistados como os menos ativos. O poder legislativo municipal se faz presente somente em reuniões de cunho mais abrangente, as quais geralmente contam com a presença de representantes do governo do estado e/ou de deputados.

Estas reuniões, de caráter mais político-propagandístico, são, geralmente, as que contam com mais participantes, entretanto mostram-se como as menos eficientes no que se refere à elaboração e execução de projetos e ações. São marcadas, em sua grande maioria, por discursos eleitoreiros e se constituem em informes de programas e ações em realização, não se caracterizando como um debate. São nas reuniões de caráter menos eleitoreiro, inclusive, as quais não deixam de ter representantes políticos, que as discussões ocorrem e são pensadas ações para o desenvolvimento rural do município, conforme fala de um dos entrevistados:

As reuniões, ultimamente, nos últimos 4 anos, têm tido sempre quórum [1/3 do total de conselheiros], e são feitos muitos debates. Mas têm umas reuniões, por exemplo, em épocas de eleições, que vêm meio mundo de gente aqui, falam um monte de coisa que a gente já sabe, mas não escutam quase nada que queremos dizer. Nós temos que, na reunião que acontece depois, debater o que foi falado, organizar e ir atrás das coisas. Muitas vezes é até assim que eles escutam (ENTREVISTADO 1).

E continua:

Mas nós temos que recebê-los. A vinda deles não quer dizer que de tudo seja ruim. Muitas vezes é bom para a gente do Conselho ganhar visibilidade. Eles veem que não somos bobos e que temos capacidade e conhecimento para cobrar aquilo que queremos. Já chegou gente que teve que escutar muita coisa, e depois as coisas andaram. Isso não quer dizer também que aqui [no Conselho] seja um espaço de propagando eleitoral. (...) É claro que todos temos nossas preferências políticas, mas durante os anos aprendemos a deixar isso na porta e trabalhar todos juntos (ENTREVISTADO 1).

As falas acima mostram, de certa maneira, as práticas ainda existentes de tentativa de apropriação dos espaços para as práticas eleitoreiras – o Conselho sendo um destes espaços. Entretanto, segundo as falas dos entrevistados e a partir das observações, pôde-se notar que os conselheiros e demais participantes do Conselho estão sempre atentos às tentativas de

transformação das reuniões em locais de cunho político-partidário. Esta vigilância vem sendo realizada na medida em que os participantes do CMDRS percebem as investidas de alguns políticos e reconhecem que não é mais necessário, com o advento do Conselho, recorrer aos mesmos para acesso a melhorias.

A partir deste reconhecimento, tem aumentado progressivamente o número de participantes e, conseqüentemente, o número de ações oriundas dos debates no Conselho. Os debates ocorrem de maneira por vezes tranquila, por vezes acalorada, mas sempre com respeito, uma vez que a relação entre os mais diversos segmentos e instituições é de consideração recíproca.

A partir das exposições nessa primeira parte do capítulo, acreditamos que o Conselho tem contribuído diretamente para a ampliação da liberdade política – discutida por Sen (2010) – dos sujeitos participantes, pois é evidente que o mesmo tem possibilitado o acesso da população aos debates e discussões, fortalecendo a reflexão de ideias fundamentadas e com embasamento. No Conselho, é possível ser notada, ainda, a liberdade de expressão e de crítica dos participantes, os quais podem e falam livremente, compartilhando e modificando ideias e pensamentos; e, pode ser vista, também, a participação direta da população nas decisões e estabelecimento de prioridades para suas próprias vidas.

Ora, uma vez que há a ampliação da liberdade instrumental política, a qual proporciona discussões entre os diversos segmentos sociais, instituições e demais participantes do conselho, promovendo a troca de ideias e o encaminhamento de decisões com grande número de beneficiados, podemos afirmar a existência concreta da participação da população. Em consequência disso, pode ser afirmado que o CMDRS de Petrolina tem possibilitado e fortalecido a participação social efetiva de segmentos sociais que, anteriormente, não tinham poder de voz algum e se submetiam aos desmandos políticos em troca daquilo que lhes é de direito.

De que forma essa participação ocorre é o que será debatido no tópico seguinte.

4.3 O CMDRS enquanto um promotor da participação social

O Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável tem sido um grande incentivador e promotor da participação social efetiva no município petrolinense. Durante seus 15 anos de existência, foram muitos os resultados alcançados, consequência de uma ativa

participação dos segmentos sociais que viram no Conselho um importante instrumento de luta e conquista de seus direitos.

Tal participação tem resultado, também, em um importante amadurecimento do papel de cidadão da população que frequenta ativamente o Conselho, uma vez que a mesma tem cada vez mais avançado nas discussões, passando a não só ouvir e cobrar, mas a pensar conjuntamente com aqueles anteriormente julgados como detentores do saber. As elaborações e os projetos em si já passam a ser questionados, deixando para trás o período em que tudo era somente aceito e nada era passível de reflexão.

4.3.1 O Conselho e o papel de agente

Ao afirmarmos a existência de um processo de amadurecimento, nos é possível pensar os sujeitos participantes do CMDRS de Petrolina enquanto agentes, levando em consideração a aceção seniana discutida anteriormente neste trabalho. Se é verdade que os conselheiros e demais participantes agem e ocasionam mudanças a partir de suas próprias reflexões e debates coletivos, como observamos em Petrolina, tais sujeitos comportam-se como agentes decisivos nas mudanças ocorridas e difundidas na área rural petrolinense.

Cientes das críticas direcionadas a Amartya Sen, as quais afirmam o divórcio entre suas ideias e as “reais” características da sociedade, enxergadas como não realizadoras de constantes reflexões (OLIVEIRA, 2007), não estamos afirmando ingenuamente aqui que todos os integrantes do CMDRS racionalizam seus atos, mas a grande maioria observada nas reuniões demonstrou um inegável amadurecimento quanto a suas ações pautadas em importantes discussões que, certamente, ocasionaram reflexões.

As reuniões do CMDRS têm sido palco de importantes debates, tais como os famigerados carros-pipa, alvos clássicos e ainda frequentes de denúncias e ações politiquieras. São visíveis as mudanças de pensamento em consequência dos constantes debates. As falas dos próprios participantes demonstram tais afirmações:

Os carros-pipa ainda são um problema, mas são muito menores hoje em dia. Antigamente os políticos vinham e a gente achava aquilo tudo um grande favor, a gente pensava até em alguns como heróis. Hoje sabemos que é nosso direito. E que não temos direito só a carro-pipa não, queremos ações que nos dê a oportunidade de não procurar mais ninguém. Queremos cisterna, queremos barragem. Hoje a gente pensa, age, e só não executa porque não temos dinheiro, mas se tivéssemos. (...) Os debates no Conselho que são

responsáveis por nossos pensamentos. A gente está lá e ouve uma coisa e pensa: “é verdade, como não pensei nisso antes?”. Mas são tantas coisas que a gente ouve que chega uma hora que temos que fazer nosso próprio pensamento para tomar uma decisão (ENTREVISTADO 9).

O depoimento acima ilustra claramente o papel de agente, em Sen (2010), desenvolvido através da participação no Conselho, o qual se mostra um importante mecanismo para o fortalecimento das pessoas enquanto sujeitos passíveis de realização de reflexões através das quais resultam importantes mudanças. Entretanto, é importante também que invertamos a lógica e pensemos o papel de agente dos sujeitos enquanto um mecanismo importantíssimo de fortalecimento do próprio Conselho. Ora, se são através dos debates que o Conselho ganha forças e projeta ações, nada mais valioso do que a realização de debates – e execução de ações – através de reflexões (estas realizadas com a participação daqueles que vivem diariamente aquilo que se debate).

Deste modo, acreditamos que o Conselho tem representado o alicerce para o desenvolvimento dos sujeitos enquanto agentes causadores de mudanças, ao passo que tem se alicerçado nos importantes debates e reflexões realizados pelos mesmos. Sabemos que os sujeitos não calculam ou racionalizam tudo aquilo que fazem ou discutem, mas, ao menos minimamente, podemos afirmar que as medidas tomadas no CMDRS de Petrolina são, geralmente, realizadas após importantes debates ocasionadores de reflexões.

Nas reuniões do Conselho (ver Imagem 1), os sujeitos têm exercido a participação social discutida por Gohn (2011) através de voz e voto, este último permitido somente aos conselheiros. O número de participantes geralmente varia de acordo com a pauta, mas tem sempre garantido um quórum significativo²⁵. As reuniões que contam com maior participação das pessoas são aquelas que se propõem a discutir os recursos hídricos do e/ou para o município. Programas como Garantia Safra, PAA entre outros, os quais serão discutidos ao longo deste capítulo, também atraem um grande número de participantes. Já as reuniões em que a pauta é formada, em sua maioria, por informes, não contam com muitas pessoas, mas ressaltamos, mais uma vez, que têm garantido o quórum.

A participação, então, ocorre de todas as formas possíveis, desde o diagnóstico das demandas, passando pela reflexão, discussão e elaboração da ação, até a fiscalização dos projetos. Segundo os integrantes do Conselho, só não é feita a execução das atividades pelos

²⁵ Consideramos aqui *quórum significativo* o número de conselheiros presentes nas reuniões, que tem atingido mais de 50% do número total de conselheiros (ou seja, mais de 30, uma vez que o CMDRS tem 61 conselheiros).

motivos expostos no depoimento anterior, mas eles se sentem representados pelas instituições executoras, uma vez que estas, em sua grande maioria, fazem parte do CMDRS.

Imagem 1 – Reunião do CMDRS de Petrolina



Na fase do diagnóstico, geralmente é solicitado que os representantes dos núcleos e/ou das instituições façam reuniões em suas localidades, anotando as solicitações e organizando-as de forma a apresentar no Conselho. Aquelas que tiveram maior urgência – urgência esta definida através do debate e da discussão no Conselho – são priorizadas para que possam ser elaborados os projetos. Estes, geralmente, como já citado, são escritos por técnicos do IPA e do ProRural, entretanto, grande parte das vezes, são formadas comissões no Conselho para que os componentes destas, escolhidos em reunião, possam acompanhar esta elaboração e, posteriormente, a submissão e negociação com os órgãos financiadores.

Após aprovação dos órgãos, geralmente do poder público municipal, estadual e federal, as ações são executadas nas localidades também priorizadas. Vale salientar que, assim como a priorização dos projetos, as localidades escolhidas para receberem os projetos são escolhidas através de discussão. Cada uma delas apresenta suas necessidades e, posteriormente através do voto, são escolhidas aquelas que precisam com mais urgência das ações.

4.3.2 O capital social dentro do CMDRS

Nesse ponto, é importante frisarmos que a coletividade se eleva como um fator de grande relevância, pois, segundo a observação e a fala dos entrevistados, muitas vezes são deixados de lado os interesses individuais para que possam ser priorizadas comunidades julgadas como mais “necessitadas”.

Nas reuniões, por conta de não termos recursos para todo mundo, temos que priorizar os projetos e também as comunidades. Desse jeito, quando chegamos aqui e vemos: “tem tanto. Com isso conseguimos fazer tantas coisas”, sentamos, discutimos e escolhemos no voto quem serão as comunidades que vão receber. E essas comunidades são escolhidas de acordo com a urgência de sua necessidade. Aí é que é legal, porque muita gente respeita a comunidade do outro e pensa: “não, é melhor que eles recebam porque lá nós nos viramos de tal forma, eles não”. Aí vai e vota no outro em vez de candidatar a própria comunidade. Essa coletividade nós temos aqui no nosso Conselho (ENTREVISTADA 9).

Essa coletividade à qual o entrevistado do depoimento acima se refere está diretamente relacionada ao conceito de Putnam (2002) de comunidade cívica, também discutido no capítulo teórico deste estudo. Uma vez que os sujeitos colocam as necessidades coletivas acima dos interesses individuais, temos um exemplo claro de civismo relativo à afirmação dos interesses gerais. Vale salientar que o conceito de agente de Sen (2010) se assemelha ao conceito de participação cívica de Putnam (2002), pois ambos sugerem a participação ativa dos sujeitos, a partir de debates e reflexões, com o objetivo de alcançar um objetivo comum e de interesse coletivo.

Estas relações de cooperação e coletividade, pautadas em ideais de confiança e sistemas que resultem no avanço da organização social, batizadas por Putnam (Ibid.) de Capital Social, são, então, através dos dados obtidos e das observações realizadas, fortalecidas dentro do Conselho de Petrolina. Segundo as informações passadas pelos próprios entrevistados, podemos afirmar que o CMDRS de Petrolina tem contribuído diretamente para o fortalecimento do capital social, uma vez que o mesmo promove relações de confiança e respeitabilidade social facilitando a execução de ações coordenadas orientadas para o desenvolvimento comum.

Tais formas de relação também caracterizam a interação entre sociedade civil e poder público. Mesmo que por vezes estes tenham modos de operar diferenciados, o entendimento oriundo do debate e das discussões tem prevalecido. Sociedade civil e poder público, dentro

do CMDRS de Petrolina, têm se enxergado enquanto partes de um todo a partir da compreensão de que trabalham por um objetivo comum: o desenvolvimento da área rural petrolinense.

Surpreendente nessa relação, de acordo com a literatura existente sobre os CMDRS's (ABRAMOVAY, 2001; SILVA & MARQUES, 2009; FAVARETO E DEMARCO, 2004), a qual afirma a hegemonia do poder público sobre a sociedade civil, foi notar que em Petrolina o Conselho tem tido presença marcante dos produtores rurais, os quais ocupam desde o princípio os principais cargos da diretoria do espaço. Tal fato pode ser resultado da já citada exigência do ProRural de que 80% da representação do Conselho seja de produtores rurais, entretanto tal exigência foi mantida mesmo após duas alterações no estatuto, e é respeitada pelos próprios representantes do poder público em suas falas, os quais não só aceitam tal fato, mas ainda assim chamam o Conselho de “nosso” ao invés de “deles”, como seria de se esperar.

No princípio acredito que acharam estranho, mas hoje percebe-se que esse fator é do interesse de todos. Se queremos ter um Conselho que de fato resulte em melhorias e leve benefícios ao povo da área rural, eles têm que estar lá dentro de forma efetiva. Não é só chamar e falar e falar; eles têm que aprender a se virar, têm que ver o Conselho como um instrumento que é deles e que é nosso. E de fato o Conselho é nosso. Todos podemos chegar lá, colocar nossas demandas e sugerir melhorias. Não é porque estão em maioria que não devemos nos sentir do Conselho (ENTREVISTADO 1).

Esse depoimento expõe definitivamente a importância do papel – resultado da participação social – da sociedade civil petrolinense dentro do Conselho. Mesmo não tendo condições de se dedicar exclusivamente ao Conselho, seus participantes conseguem se organizar de modo a cumprir seus papéis de agentes, praticando a participação cívica, e fortalecendo suas relações de cooperação e confiança. Ao contrário do que autores como Abramovay (2001) concluíram nos locais de seus estudos, o CMDRS de Petrolina pode ser caracterizado como um promotor da participação social efetiva da população na reflexão de estratégias para o desenvolvimento rural sustentável do município, mesmo com dificuldades e sem a infraestrutura de que dispõem, por exemplo, os representantes do poder e de instituições públicas.

Entretanto, somos obrigados a chamar a atenção para o fato de que, ao identificarmos tais ações provocadas pelo Conselho, como a promoção do papel de agentes dos participantes

– caracterizada também pelo fortalecimento da participação cívica, o fortalecimento do capital social dos sujeitos e a ampliação da liberdade política –, não estamos querendo caracterizar o Conselho como um espaço em que inexistem ações e conflitos fundamentados em interesses individualistas e/ou relações de desconfiança. Tais relações estão presentes no Conselho da mesma forma em que se fazem presentes em grande parte das relações que tenham como fim o acesso a benefícios ou ganhos de forma geral.

Para nossas afirmações, então, tomamos como base aquelas ações que são predominantes e, por isso, difundidas e reforçadas no CMDRS, o qual, como já afirmamos, tem promovido o fortalecimento e a ampliação dos aspectos anteriormente mencionados. Estes, por sua vez, têm contribuído diretamente para a democratização do acesso aos programas e demais ações de melhorias sociais, as quais serão debatidas a seguir.

4.4 O CMDRS e a democratização do acesso a benefícios

São muitas as questões debatidas pelos participantes do Conselho desde a sua criação. Entre as principais, encontram-se a infraestrutura hídrica – demanda histórica dos moradores do Semiárido brasileiro –, o acesso a terra, o melhoramento da produção agrícola e/ou da criação de animais, a entrada/participação no mercado local e demais benefícios que têm como objetivo garantir aos agricultores um auxílio frente a possíveis dificuldades.

Resultantes deste debate, diversos programas e ações são pensados, discutidos, planejados e/ou executados no município, tendo o Conselho como a principal via de acesso para o fortalecimento e difusão destas estratégias. Neste tópico, serão apresentadas estas questões, as quais estarão divididas da seguinte forma:

1. Temas que, ao serem discutidos no CMDRS, promoveram a reflexão de ações e estratégias para solução das demandas;
2. Questões que, ao serem trazidas ao Conselho, suscitaram a busca por iniciativas através de programas e ações dos governos municipal, estadual e federal para resolução das demandas;
3. Questões que, ainda que sejam trazidas e discutidas no Conselho, se afastam do mesmo em sua execução e/ou descaracterizam-se através de ações enxergadas por seus membros como não adequadas.

4.4.1 Ações resultantes do debate interno do CMDRS

Destacaremos nesse subtópico duas ações que foram pensadas a partir dos debates realizados nas reuniões do Conselho, resultando em estratégias de melhorias de demandas pensadas pelos próprios conselheiros e demais participantes: (1) a necessidade de participação no mercado local e (2) a luta pelo melhoramento do serviço de carro-pipa.

4.4.1.1 A necessidade de participação no mercado local

Desde a criação do Conselho em 1998, uma das principais reivindicações de seus participantes era a entrada no mercado local, espaço do qual afirmavam serem excluídos. Petrolina, conforme debate realizado no capítulo 1 deste estudo, é tida internacionalmente como um dos principais polos agroexportadores de frutas frescas e vinhos finos do Brasil. Entretanto, esse mercado é restrito e está concentrado nas mãos de poucos investidores, os quais encontram-se também em outros locais com estas características, tais como o Rio Grande do Sul. Aos milhares de produtores rurais que não possuem a quantidade de terras necessárias para esse plantio, nem a infraestrutura hídrica necessária para tal, resta a alternativa por uma agricultura de sequeiro, a partir de uma utilização diminuta de água.

Todavia, mesmo que muitos agricultores consigam produzir em seus pequenos pedaços de terra artigos como feijão, mandioca, milho etc., ainda é latente a dificuldade que estes encontram para escoamento de sua produção por falta de transporte, locais adequados para a venda, entre outros. Desta maneira, muitos têm que, na maioria das vezes, se submeter a atravessadores, os quais compram seus produtos a preços irrisórios e vendem a bons preços de mercado.

Nesta perspectiva, os agricultores enxergaram no Conselho uma forma de tentar encontrar meios de vender suas próprias produções, seja através da organização de transportes para escoamento de seus produtos, seja a partir da inserção em espaços para negociação, ou ainda no melhoramento das vias para o transporte (para aqueles que têm automóveis) de seus artigos. Desta forma, como consequência dos debates no Conselho, foram realizadas ações como aquisição de automóvel (caminhão) para escoamento da produção do município petrolinense, reserva de espaço através da doação de bancas em feiras livres do município, e

abertura de novas estradas, reestruturação daquelas já existentes e, ainda, construção das chamadas passagens molhadas²⁶, estas últimas essenciais para o trânsito no interior rural do município.

Tais ações resultam, grande parte das vezes, das parcerias firmadas com instituições/programas participantes do Conselho, tais como IPA, a qual realiza estudos técnicos e faz a elaboração dos projetos, ProRural, programa que, geralmente, financia tais estratégias, e, ainda, a prefeitura municipal, responsável, muitas vezes, pela aquisição de máquinas e equipamentos para auxiliar os produtores. As solicitações, como todas as outras, são feitas nas reuniões do Conselho, votadas diante da urgência das necessidades e priorizadas nas comunidades também escolhidas por votação. Segundo os agricultores,

Essas coisas ajudam demais. Como era que nós íamos vender o que produzimos sem um caminhão para transportar? Ou então, como era que a gente ia transportar sem uma estrada, ou sem uma passagem molhada. Aliás, tem uns lugares que sem as passagens molhadas construídas a partir de nossa discussão no Conselho, não saíam nem as pessoas, porque na época das chuvas não passava nem moto, nem carroça, nem bicicleta. Ou nadava, ou abria outra passagem, ou ficava preso uns dias até que a água baixasse. (...) E também não adiantava nada sair de nossa terra sem um lugar para vender. Tinha que vender para o atravessador; vender é bondade, porque a gente praticamente dava, pois o preço era lá em baixo (ENTREVISTADO 14).

Fica evidente, a partir da fala acima, a importância destas ações de escoamento que foram resultantes do debate interno do Conselho. As compras de caminhões pela prefeitura municipal ao longo dos anos, os quais são disponibilizados diariamente aos agricultores, o financiamento de ações de infraestrutura pelo ProRural, o qual já realizou, em parceria com o IPA, a construção de diversas passagens molhadas nas mais diversas localidades petrolinenses, e a promoção, organizada por instituições públicas do município, da inserção dos agricultores no mercado local através da disponibilização de bancas e espaços nas feiras livres de Petrolina, representam uma importante conquista para o Conselho, uma vez que tais ações partiram dos debates realizados em suas reuniões.

4.4.1.2 A luta pelo melhoramento do serviço de carro-pipa

²⁶ As passagens molhadas são pequenas construções de concreto, presentes em baixios, que garantem a passagem da água em épocas de chuva, sem que estas impeçam o trânsito de automóveis. Geralmente, a passagem molhada é composta por uma faixa de concreto sobre grandes tubos, também de concreto, que permitem o escoamento da água.

No Nordeste brasileiro, a distribuição de água através dos carros-pipa se configura em um clássico problema. Utilizados historicamente por políticos como moeda de troca para a compra de votos, ainda pesam sobre os carros-pipa a sua péssima qualidade, visto que estão na maioria das vezes “caindo aos pedaços”, como dizem os agricultores, e a falta de um necessário sistema de fiscalização que impeça a descaracterização do serviço, também marcada por desvio de rota, favorecimento de alguns em detrimento de outros etc.

E em Petrolina não ocorre de forma diferente. Desde as primeiras reuniões do Conselho, há registros nas atas de descontentamento com o serviço dos carros-pipa em virtude dos problemas supracitados. Desde então, inúmeras denúncias foram feitas, resultando em mudanças de critérios para a distribuição, para a escolha dos beneficiários, escolha dos pipeiros²⁷ etc., entretanto sem resultados satisfatórios.

Deste modo, em 2011 foram feitas denúncias diretamente ao Ministério Público do estado de Pernambuco, o qual estabeleceu uma série de normas para o melhoramento e fiscalização do serviço. Desde então, foi aberto um canal de diálogo direto entre o CMDRS de Petrolina e o órgão estadual citado. Como resultado do diálogo, o Conselho de Petrolina criou uma comissão de fiscalização do serviço de carros-pipa no município, que é responsável por acompanhar de perto o sistema de distribuição, recorrendo ao ministério público do estado sempre que necessário.

Tal ação tem resultado, segundo os agricultores e demais beneficiários petrolinenses, em um melhoramento do serviço, o qual já passou por reestruturações e trocas em consequência das denúncias realizadas.

Desde o começo dos carros-pipa até hoje melhorou muito. Antes nós tínhamos que negociar diretamente com o político mesmo. Ou era assim ou a gente não tinha água, via os bichos tudo morrendo de sede e de fome. Hoje não. Hoje nós sabemos que, antes de tudo, os carros-pipa são um direito nosso e que não precisamos mendigar a ninguém para a gente ter eles. E o melhor é que nós agora temos um lugar para denunciar quando for necessário. Agora os pipeiros ficam todos cabreiros de fazer alguma coisa, pois sabem que o bicho agora pega para o lado deles. O Conselho bota quente (ENTREVISTADO 13).

²⁷ Nome pelo qual são chamados os donos e/ou motoristas de carros-pipa.

Vale salientar que, em Petrolina, a distribuição de carros-pipa é feita atualmente de duas formas²⁸: (1) através do IPA, que contrata os serviços e estabelece as rotas e contratos de acordo com a indicação do CMDRS e (2) através do exército, que segue a sugestão da Defesa Civil do município, a qual estabelece as rotas e indica os pipeiros. Geralmente, os pipeiros preferem fornecer seus serviços ao IPA, pois julgam difícil o cumprimento das exigências feitas pelo exército, uma vez que este solicita, dentre outros fatores, os carros em condições de excelência, pintura específica padrão etc. Alguns critérios para o recebimento dos carros-pipa são a necessidade de possuir no terreno uma cisterna e fazer parte da área definida pela defesa civil como crítica.

Apesar de todos esses avanços, é necessário afirmar que o serviço de carros-pipa ainda tem muito a melhorar, pois ainda são frequentes as insatisfações com a qualidade do serviço. Muitos agricultores e representantes institucionais veem, por exemplo, a desnecessidade dos carros-pipa caso fossem investidos recursos em ações de convivência com o Semiárido. Entretanto, pela falta destas, muitos ainda sentem a necessidade de contarem com os serviços em questão. A fala abaixo ilustra muito bem essa afirmação:

Olhe, nós temos de dizer que o serviço dos pipas melhorou. Melhorou sim. Não vemos mais muita coisa que víamos, como a compra explícita de votos, o superfaturamento dos pagamentos, as péssimas condições dos caminhões e outras coisas. Mas ainda temos que melhorar muito sim. O ideal seria não precisar dos carros-pipa, mas fazer o quê? Como não se investe em ações de convivência com a seca, com o Semiárido, quando ficamos muito tempo sem chuva, como estamos agora, não temos o que fazer. Tem que ir atrás dos pipas mesmo. Mas hoje está melhor do que antes (ENTREVISTADO 1).

Frente a tais colocações, podemos afirmar que o Conselho tem sido essencial para a reflexão e a melhoria de ações que objetivam o beneficiamento das famílias da área rural do município petrolinense. Algumas dessas ações, inclusive, como as que vimos acima, resultam diretamente do debate das reuniões do CMDRS, fator que torna o Conselho ainda mais essencial para o desenvolvimento local integrado de Petrolina e para a promoção de ações que possibilitam aos produtores rurais do município uma das liberdades instrumentais listadas por Amartya Sen, as facilidades econômicas.

²⁸ Por vezes, uma terceira forma de distribuição de água através dos carros-pipa é realizada através da prefeitura municipal de Petrolina, a qual contrata os serviços e segue, também, as orientações da Defesa Civil. Os critérios estabelecidos para a seleção dos beneficiários são semelhantes aos adotados pelo IPA.

Uma vez que as famílias produtoras são inseridas no mercado local, garantindo suas participações na competição, essas passam a ter uma série de ganhos que lhes permitem a melhoria de sua qualidade de vida. O Conselho, portanto, a partir de seus debates e ações, desenvolve, junto a seus parceiros, estratégias que possibilitam às pessoas a compra, venda e troca de produtos que garantem o sustento mínimo de suas famílias. Tais estratégias promovem, ainda, a possibilidade de os sujeitos ganharem um valor maior sobre a venda de seus produtos, uma vez que não necessitarão mais passar pelos atravessadores, aumentando, também, a possibilidade de pagamento de suas dívidas, empréstimos etc.

Tais ações promovem, ainda, a transparência das ações, as quais passarão a ser acompanhadas de perto pelas pessoas. As falas acima mostram, por exemplo, que os participantes do Conselho atualmente têm a possibilidade de acompanhar as ações dos carros-pipa, fiscalizando eventuais atividades inapropriadas e denunciando-as. Uma série de outras ações, a partir das discussões do Conselho, são clarificadas, como veremos a seguir.

4.4.2 Programas, projetos e ações buscados pelo Conselho

Muitos são os programas que, a partir das demandas, são buscados pelo Conselho, seja em nível municipal, estadual e/ou federal. Tais programas não são elaborados a partir das discussões do CMDRS, mas o têm como uma via de organização e difusão no município. Desta maneira, trataremos neste subtópico dos quatro principais programas que, a partir das demandas levadas ao Conselho por seus participantes, foram buscados para que pudessem ser viabilizados no município petrolinense. São eles: (1) PAA, (2) Garantia Safra, (3) Construção de Cisternas e (4) ProRural.

4.4.2.1 PAA

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), executado com recursos do MDA e do MDS em parceria com estados, municípios e com a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), foi criado em 2003 com o objetivo de, ao mesmo tempo, combater a fome e a pobreza no Brasil e fortalecer a agricultura familiar. Para tanto, o programa se fundamenta em modelos de comercialização que favorecem a aquisição direta de produtos oriundos da

agricultura, estimulando a agregação de valor à produção. Deste modo, o PAA funciona da seguinte forma:

Parte dos alimentos é adquirida pelo governo diretamente dos agricultores familiares, assentados da reforma agrária, comunidades indígenas e demais povos e comunidades tradicionais, para a formação de estoques estratégicos e distribuição à população em maior vulnerabilidade social. Os produtos destinados à doação são oferecidos para entidades da rede socioassistencial, nos restaurantes populares, bancos de alimentos e cozinhas comunitárias e ainda para cestas de alimentos distribuídas pelo Governo Federal. Outra parte dos alimentos é adquirida pelas próprias organizações da agricultura familiar, para formação de estoques próprios. Desta forma é possível comercializá-los no momento mais propício, em mercados públicos ou privados, permitindo maior agregação de valor aos produtos (SECRETARIA DE AGRICULTURA FAMILIAR – SAF/MDA, 2013).

A compra dos produtos pode ser realizada sem a necessidade de licitação e o valor dos produtos não deve ultrapassar o valor estabelecido pelos mercados locais. O programa pode ser acessado por agricultores familiares, assentados da reforma agrária, comunidades indígenas e demais povos e comunidades tradicionais ou empreendimentos familiares rurais portadores da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP). Esta última – a DAP – é uma exigência feita a todos os participantes, os quais têm um recurso limite para acesso anual.

Em Petrolina, o programa é acessado desde 2009 em consequência dos debates no CMDRS. Inicialmente, sabendo do programa, técnicos do IPA fizeram uma rápida exposição do mesmo em uma das reuniões. Tendo como resultado uma grande aceitação por parte dos presentes, foram passadas listas, solicitada a divulgação do programa nas comunidades e marcadas outras reuniões para a organização dos agricultores e acesso aos benefícios. Atualmente, Petrolina é um dos municípios que recebe recursos do PAA no estado de Pernambuco, sendo contemplada, somente em 2013 com aproximadamente 2 milhões de reais para compra direta junto a 480 produtores, e beneficiamento, através de doação, de 134 entidades (ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO DA P. MUNICIPAL DE PETROLINA, 2013).

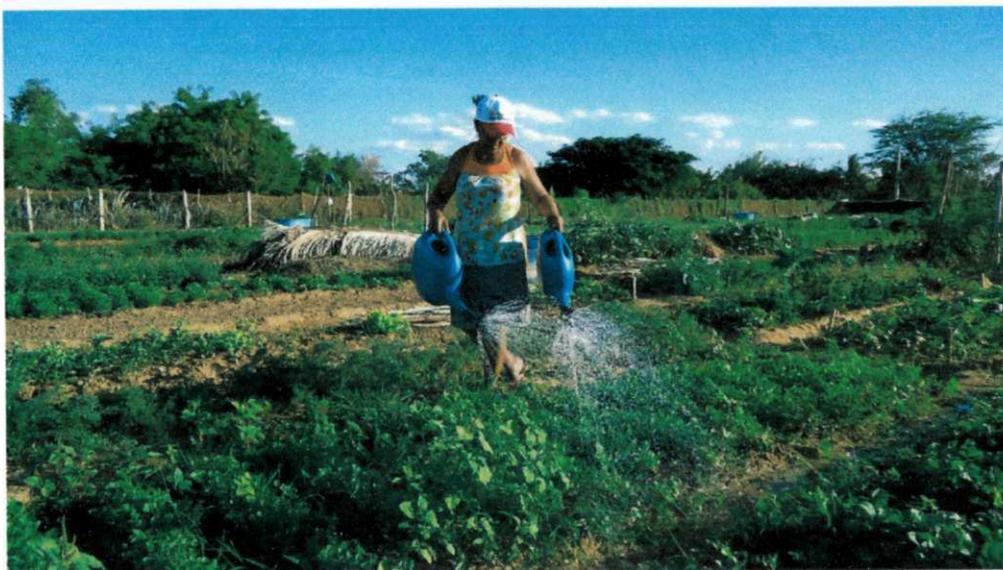
Uma das principais comunidades beneficiadas no município petrolinense é o Assentamento Mandacaru. Com aproximadamente 60 famílias, cada morador recebeu um lote de 7,6 ha no total, sendo 3,8 ha irrigáveis e 3,8 ha de sequeiro. Desta maneira, as famílias organizam-se a partir da produção agrícola de ciclo curto, nas áreas de sequeiro, tais como

feijão, milho e macaxeira; e ainda lutam para ter uma infraestrutura consolidada que lhes possibilitem investir na fruticultura irrigada.

Em 2009, fruto de uma sobra de recursos do ProRural no valor de R\$50.000,00, foi elaborado um projeto, a partir de debate no CMDRS, para a construção de uma horta comunitária no Assentamento Mandacaru, local escolhido e priorizado através de votação em plenária. Após construída e implementada a horta comunitária, 16 famílias plantam verduras (ver Imagem 2), com certificação orgânica, e vendem para o PAA, e também em duas das feiras de bairros de Petrolina. Vale salientar que a entrada da comunidade nas feiras se deu através da conquista do Conselho de espaços para a participação dos agricultores no mercado local, conforme explicitado anteriormente neste capítulo.

A iniciativa vem dando tão certo que já foram elaborados mais seis projetos de hortas comunitárias em outras localidades para a comercialização direta nas feiras livres, e/ou com o PAA. No Assentamento Mandacaru, os agricultores informaram que a horta vem lhes proporcionando um melhoramento considerável de vida, pois tem lhes proporcionado uma renda média mensal no valor de R\$1.600,00, por família, e, ainda, melhorias em suas saúdes, uma vez que todos trabalham com a agricultura orgânica, possuindo certificação e demais exigências para a comercialização nessa categoria.

Imagem 2 – Agricultora do Assentamento Mandacaru cuidando da Horta Comunitária



4.4.2.2 Garantia Safra

O Garantia Safra (GS) é uma ação decorrente do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar e tem como objetivo assistir os agricultores que sofrem perda de safra devido à seca ou ao excesso de chuvas. O valor disponibilizado e a quantidade de agricultores beneficiados pelo Garantia Safra são definidos anualmente a partir de uma reunião do Comitê Gestor do programa. O público-alvo do programa é formado por agricultores situados na área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, e deve fazer parte de municípios onde tenha sido detectada perda de, no mínimo, 50% da produção de milho, feijão, mandioca, arroz, algodão entre outras atividades agrícolas.

Desta maneira, o Garantia Safra é

uma ação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) voltada para os agricultores e as agricultoras familiares localizados na região Nordeste do país, na área norte do Estado de Minas Gerais, Vale do Mucuri, Vale do Jequitinhonha e na área norte do Estado do Espírito Santo — área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), majoritariamente Semiárida — que sofrem perda de safra por motivo de seca ou excesso de chuvas. Para participar do Garantia-Safra, é necessário que, anualmente, estados, municípios e agricultores localizados na área de atuação da SUDENE façam adesão ao GS. Os agricultores que aderirem ao GS nos municípios em que forem detectadas perdas de, pelo menos, 50% da produção de algodão, arroz, feijão, mandioca, milho ou outras atividades agrícolas de convivência com o Semiárido, receberão a indenização prevista pelo Garantia-Safra diretamente do governo federal, em até seis parcelas mensais, por meio de cartões eletrônicos disponibilizados pela Caixa Econômica Federal (SAF/MDA, 2013).

Para acesso ao benefício, o estado tem de firmar sua adesão junto à União, os municípios devem firmar sua adesão junto ao estado e os agricultores devem aderir ao programa em seus municípios. Desta maneira, os agricultores, para acesso ao recurso, dependem da adesão, primeiramente, do estado e, em seguida, do município (ver Figura 4), e devem respeitar os seguintes critérios: “(1) ser agricultor familiar, conforme a definição do Pronaf; (2) não ter renda familiar mensal superior a 1,5 (um e meio) salários mínimos; (3) efetuar a adesão antes do plantio e (4) não ter uma área superior a quatro módulos fiscais²⁹” (Ibid.).

²⁹ Como em Petrolina o Módulo Fiscal equivale a 55 ha, não pode ter uma área maior que 220 ha.

Figura 4 – Processo de adesão ao Garantia Safra

Fonte: Lei 10.420 (BRASIL, 2002).

A partir da adesão dos agricultores, é gerada uma lista na qual são verificados os critérios de participação observados acima. Esta lista deve ser analisada e homologada pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, o qual é responsável por verificar se todos os nomes presentes na lista são realmente de agricultores familiares e se as informações de renda e outros dados são reais.

Em Petrolina, o programa é acessado desde 2004 e, segundo consta nas atas das reuniões do Conselho, o número de agricultores beneficiados vem cada vez mais aumentando. Segundo os dados da Secretaria de Agricultura Familiar, somente entre os anos 2011 e 2012/2013, o município petrolinense aumentou em 902 o número de agricultores beneficiados (ver Quadro 3). Tal fato é consequência do atual momento de crise pelo qual o município vem passando, resultado de uma seca que vem se prolongando desde 2010.

Quadro 3 – Número de agricultores atendidos pelo Garantia Safra em Petrolina

Ano/Período	Número de Agricultores
2011	3.107
2012/2013	4.009

Fonte: SAF/MDA, 2013.

Dentro do CMDRS petrolinense, a avaliação é a de que o Garantia Safra vem sendo responsável por importantes reservas de recursos que garantem, aos agricultores, uma mínima segurança por suas safras perdidas. Em 2013, por exemplo, será paga uma indenização no valor de R\$760,00 a cada agricultor cadastrado, dividida em seis parcelas mensais. Ano após

ano o CMDRS analisa e estuda a lista de agricultores, alterando nomes, caso seja necessário, para em seguida fazer a entrega da listagem à prefeitura municipal.

Os recursos são operacionalizados pela Caixa Econômica Federal (CEF), e são repassados através dos cartões de outros benefícios, tais como o Bolsa Família.

Segundo relatos dos participantes do CMDRS de Petrolina, podemos afirmar que o Garantia Safra promove um tipo de seguro agrícola que possibilita o que Sen (2010) chama de Segurança Protetora, uma de suas liberdades instrumentais discutidas no capítulo 2 deste trabalho. Ao funcionar como um tipo de seguro agrícola aos produtores rurais que perdem suas safras, o Garantia Safra impede que seus beneficiários sejam reduzidos a um estado de perda total econômica que os levem a uma situação financeira crítica. Desta maneira, o Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA), que situa o Garantia Safra entre uma bolsa e um seguro agrícola, pontua:

Sob o ângulo de programa de transferência de renda, o GS tem, basicamente, o fato de a maior parte do volume de recursos (96%) ser de origem estatal e direcionada a pagamento de benefícios de valor fixo para seu público. Sob o ponto de vista de seguro, tem-se, primeiramente, o fato de o programa estar vinculado à atividade econômica, ou seja, cobre determinadas culturas agrícolas. [Entretanto] Considerando que o valor do benefício não é proporcional ao volume de perdas e não cobre qualquer causa de frustração de safra, o GS não pode ser enquadrado como seguro agrícola de sentido estrito, uma vez que, para isso, há uma série de normas que regulamentam tal tipo de política. [Desta forma] Pode-se, assim, afirmar que o GS é programa atípico, seguro de renda vinculado à produção agrícola, cujo prêmio é quase 100% subsidiado pelo Estado (IPEA, 2009, p. 292).

De fato, a decisão por acessar o Garantia Safra em Petrolina é oriunda de uma das reuniões realizadas pelo Conselho (em 2004), ocasião em que esteve presente um representante da Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária (SARA) de Pernambuco. Nesta, o programa foi apresentado e seus critérios foram rapidamente discutidos e aceitos. Ao final da reunião, formou-se uma comissão, com representantes dos agricultores, do STR, da prefeitura e do IPA, para articular a adesão do município ao benefício. Desde então, o Garantia Safra vem sendo um dos principais programas discutidos no CMDRS.

4.4.2.3 Construção de cisternas

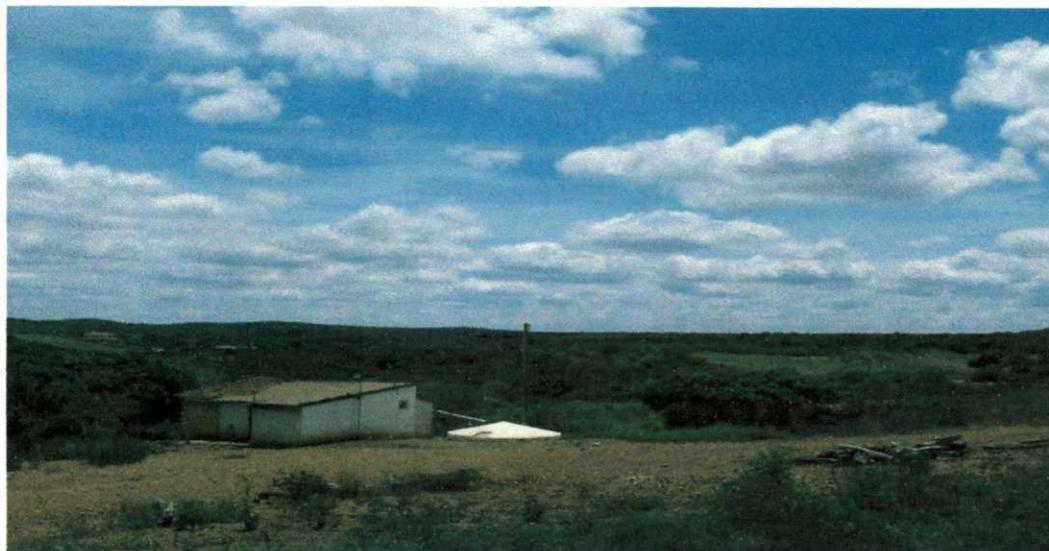
As cisternas têm sido uma das tecnologias símbolo das ações de Convivência com o Semiárido. Em Petrolina, as cisternas são construídas a partir de dois meios: (1) ações da Articulação do Semiárido Brasileiro (ASA), através do Programa 1 Milhão de Cisternas (PIMC), e (2) ações do ProRural, que tem destinado recursos para a construção de cisternas de placa (16.000 litros) e de produção (52.000 litros) nas comunidades rurais do município.

Desde que surgiu em 2003, o PIMC já construiu milhares de cisternas, muitas destas em Petrolina. As ações, que são financiadas em sua maioria pelo Governo Federal, contam com o apoio de empresas privadas, pessoas físicas, agências de cooperação e, ainda, das próprias comunidades, as quais são responsáveis pela mão de obra – tida como uma contrapartida – para a construção das cisternas de placa. Para aderir ao programa, as famílias não devem ter renda superior a meio salário mínimo por membro, precisam residir permanentemente na área rural, não ter acesso ao sistema público de abastecimento de água e ter o Número de Identificação Social (NIS) (ASA, 2013). A construção de cisternas pelo ProRural se dá de forma semelhante à da ASA. Para financiamento da construção, as famílias têm de estar adequadas aos mesmos critérios.

Entretanto, a principal diferença é que o ProRural seleciona as famílias que serão beneficiadas através das reuniões do Conselho. Para tanto, o representante do ProRural fala dos recursos disponíveis e da quantidade de cisternas a serem construídas. Em seguida, as comunidades interessadas se manifestam e, através de votação, são priorizadas as construções. Nos últimos cinco anos, aproximadamente 400 cisternas foram construídas, segundo informações dos representantes do ProRural na região.

As cisternas de placa (ver Imagem 3) têm representado um importante avanço das políticas de Convivência com o Semiárido. Mesmo com o rompimento de parte da parceria entre a ASA e o Governo Federal – o qual decidiu pela distribuição de cisternas de polietileno em detrimento da metodologia adotada e difundida pela Articulação –, o CMDRS de Petrolina julga a construção das cisternas no município como um dos principais fatores que têm amenizado as consequências da seca. Esta construção, por sua vez, é mais uma das ações buscadas em virtude das demandas levadas até ao Conselho. Tal organização tem significado um importante avanço no acesso aos programas que, certamente, têm resultado na melhoria de vida dos moradores da área rural Petrolinense.

Imagem 3 – Casa com cisterna de placa



4.4.2.4 O ProRural

O Programa Estadual de Apoio ao Pequeno Produtor Rural é um dos principais apoiadores do CMDRS de Petrolina e de suas ações. Tendo como principal objetivo o apoio a ações de desenvolvimento local integrado, o ProRural desenvolve projetos fundamentados no processo democrático para assegurar a ampla participação social. Desta forma, se utiliza dos CMDRS's para discutir, implementar e avaliar seus programas e projetos.

O ProRural é, então,

um Programa de apoio ao desenvolvimento rural sustentável de Pernambuco, vinculado à Secretaria Executiva de Tecnologia Rural e Programas Especiais da Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária. O ProRural tem como missão coordenar, implementar e apoiar políticas de desenvolvimento rural sustentável, voltadas para a melhoria da qualidade de vida das comunidades rurais de Pernambuco. De maneira articulada, o ProRural atua em 180 municípios das 12 Regiões de Desenvolvimento do Estado, prestando assessoria, capacitando e implementando projetos produtivos e de infraestrutura que possam reverter situações de pobreza e de exclusão social. Baseado na participação popular e na ação integrada entre governo e sociedade civil organizada, o ProRural elege como principal parceiro os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (PRORURAL, 2013).

O público-alvo do Programa é formado por produtores rurais familiares, incluindo os grupos específicos quilombolas, indígenas, jovens e mulheres. Para acessar os recursos do

Programa, os produtores precisam estar organizados em associações e cooperativas e fazer parte dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável.

Mesmo sendo um Programa, o ProRural atua em Petrolina como uma instituição, atendendo o público-alvo acima descrito em seu escritório ou nas próprias reuniões do Conselho, assessorando estratégias e ações e desenvolvendo projetos que resultem na melhoria da qualidade de vida e na geração de renda para as famílias residentes nas comunidades rurais. Desta forma, o Programa atua a partir de suas oito Unidades Técnicas Regionais³⁰ (UTR's), distribuídas no estado pernambucano. A UTR de Petrolina, além do município petrolinense, atende, ainda, os municípios de Afrânio, Araripina, Belém do São Francisco, Bodocó, Cabrobó, Dormentes, Ipubi, Lagoa Grande, Orocó, Ouricuri, Santa Cruz, Santa Filomena, Santa Maria da Boa Vista e Trindade.

O ProRural, sendo o responsável por provocar a constituição do CMDRS de Petrolina, é, até os dias atuais, um dos principais programas buscados pelos conselheiros e demais participantes para apoiar iniciativas. Alguns dos projetos assessorados pelo ProRural em Petrolina são a construção de cisternas, a construção de barragens subterrâneas, a articulação para a criação de hortas comunitárias, o melhoramento da infraestrutura, o fortalecimento das estratégias de agroindústria baseadas no beneficiamento de frutas e demais ações de fortalecimento da agricultura familiar, conforme pode ser notado ao longo da discussão neste capítulo.

O ProRural, através de seus representantes, tem sido responsável, ainda, por diversas atividades internas do Conselho, nas quais objetiva-se a reflexão do funcionamento e organização do espaço para que o mesmo possa estar em constante melhoramento. Nesta perspectiva, são feitas dinâmicas e atividades em grupo para que todos possam expressar suas impressões e, conjuntamente, possam ser tomados encaminhamentos em direção a um melhor funcionamento.

4.4.3 Ações discutidas no Conselho, mas que dele se afastam em sua execução: a compra de terras e a descaracterização da reforma agrária

³⁰ As UTR's são as de Arcoverde, Caruaru, Garanhuns, Limoeiro, Palmares, Recife e Salgueiro, além da de Petrolina.

Além das ações elaboradas a partir das discussões nas reuniões do CMDRS, e dos programas e projetos buscados em outros níveis também por conta da demanda levada às reuniões, existem ações que, após serem elaborados projetos e/ou buscados programas, se afastam do Conselho em sua execução, não havendo debate posterior, acompanhamento e fiscalização das ações. Tal fato ocorre devido à discordância na forma de execução da ação ou pela descaracterização dos temas debatidos, restando ao Conselho o afastamento das mesmas.

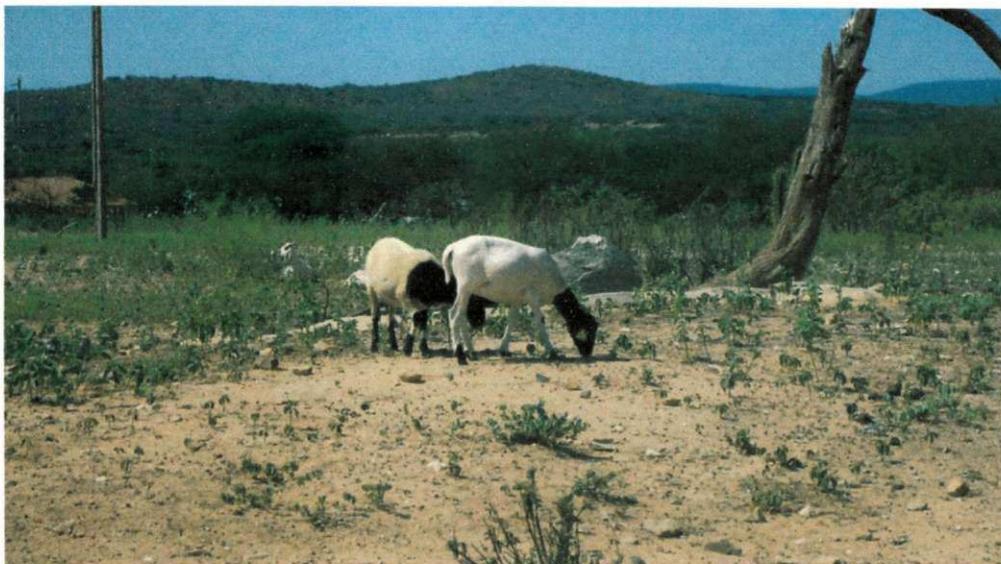
Uma destas ações, que será debatida aqui, é o crédito fundiário destinado à compra e doação de terras para a Reforma Agrária, executada pelo Fundo de Terras do Estado de Pernambuco e pelo Incra.

As áreas oriundas da compra direta de terras em Petrolina representam um espaço significativo dentro do território rural do município. Só no que se refere aos assentamentos, frutos das lutas da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Pernambuco (FETAPE) e do MST, Petrolina possui 16. As áreas dos assentamentos são em geral definidas pelo INCRA de acordo com o projeto proposto às famílias. Desta maneira, no município são encontrados assentamentos com lotes para a prática de agricultura e/ou criação de animais em sequeiro; lotes com infraestrutura para irrigação; lotes que possuem um potencial para a irrigação, conhecido como “irrigáveis”; e, ainda, assentamentos que possuem lotes com as duas características, sequeiro e irrigado.

O assentamento Nossa Senhora de Fátima, em Petrolina, por exemplo, resultado da luta da FETAPE, teve como projeto para as famílias assentadas, a criação, de forma semiextensiva, de animais (ver Imagem 4). Desta maneira, cada uma das 80 famílias recebeu uma área equivalente a 33 ha. O assentamento, que conta com programas do Governo Federal como o Bolsa Família, Luz para Todos, Água para Todos, Caminhos da Escola e programas do governo estadual como “Chapéu de Palha”, Terra Pronta, entre outros, possui uma grande história de lutas e conquistas.

Recentemente, o assentamento, em virtude do assento que possui no Conselho, através de sua Associação, conseguiu apoio para a construção de barreiros em cada um dos lotes. Mesmo com todas as obras concluídas, ainda sobrou parte do recurso. As famílias, então, decidiram dividir o dinheiro para que todos construíssem em suas casas um reservatório de água, visto que enfrentam problemas no recebimento da mesma. Os assentados afirmaram que passavam, muitas vezes, entre 10 e 30 dias sem receber água. Desta maneira, as famílias podem guardar a água quando lhes está disponível.

Imagem 4 – Criação de caprinos das famílias do Assentamento Nossa senhora de Fátima



Outro assentamento petrolinense é o Água Viva. A conquista da área foi resultado da luta do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. Os assentados, que possuem água encanada não tratada em suas casas, não têm a mesma disponibilidade hídrica em seus lotes. Em períodos de estiagem, sobra-lhes o trabalho em grandes fazendas das redondezas. Segundo o presidente da Associação, muitos moradores ainda conseguem produzir algumas frutas em seus quintais, as quais são vendidas para intermediários que buscam diretamente no assentamento para vender às empresas da região, uma vez que o assentamento não possui um espaço para negociação direta com os consumidores.

Mesmo com o sucesso no que se refere ao assentamento de inúmeras famílias, o CMDRS discorda da forma com que o processo é desenvolvido. Para muitos membros, esse tipo de ação é uma descaracterização do processo de reforma agrária, chamando a atenção para o favorecimento dos grandes donos de terra da região e para a necessidade de um projeto produtivo, pois reforma agrária não se faz somente com a doação da terra.

Isso que chamam aqui de crédito fundiário é complicado. Nós do Conselho que somos responsáveis por encaminhar as propostas de compra de uma determinada área ao FUNTEPE ou ao Incra, mas não consideramos essa uma ação eficaz. Primeiro que não se trata de um modelo de reforma agrária que é o que nós queremos, pois dão a área e dificilmente apoiam um projeto produtivo ou um financiamento para

o agricultor pelo menos começar algo. Segundo que não incorpora muitas pessoas que precisam da terra; isso é restrito a um número reduzido. E ainda favorece indiretamente os grandes latifundiários da região, pois o Incra, por exemplo, paga uma fortuna pela terra (...) (ENTREVISTADO 1).

A afirmação de que a compra de terras beneficia diretamente os latifundiários da região ocorre devido ao fato de que grande parte das compras é resultado da negociação entre os demandantes de terra e o INCRA e, por outro lado, dessa instituição com os antigos proprietários, que recebem a indenização pecuniária decorrente da transação para desapropriação das suas terras. Ao final, o INCRA realiza o parcelamento da terra e a alocação das famílias.

Nesses assentamentos há histórias bem e mal sucedidas. Algumas dessas parcelas foram vendidas por falta de estrutura para a irrigação, segundo alegam os assentados atuais, por falência ou, ainda, por pouca capacidade produtiva. Entretanto, observam-se entre os pontos positivos dos assentamentos a importância de ter a propriedade com condições residenciais e áreas com possibilidade de cultivo.

Pelos motivos apontados no depoimento acima, os Conselheiros decidiram continuar fazendo o encaminhamento das propostas, mas debatendo as questões ou fazendo reflexões mais aprofundadas sobre todo o processo. Nessa perspectiva, são realizadas constantes negociações com o Incra na tentativa de alterar o processo de compra das terras, mas sem sucesso. A justificativa é a de que em todo o país o processo é feito da forma mencionada acima, e não há possibilidade de mudar somente em Petrolina. Desta maneira, os próprios conselheiros afirmam a necessidade de uma ação conjunta, na qual esteja integrada toda a sociedade brasileira.

Não há como alterarmos somente o processo de compra da terra aqui em Petrolina. A luta tem que ser geral. Como é que vamos mudar aqui em Petrolina se em todo o Brasil é feito de uma forma, e nós não lutamos todos juntos. É preciso, antes de tudo, refortalecermos a luta por uma reforma agrária eficaz, que faça a distribuição da terra sem beneficiar os ricos, mas dando o que é preciso a quem de fato precisa (ENTREVISTADO 9).

O debate sobre a compra de terras em Petrolina aparece como mais um fator que nos possibilita afirmarmos a democratização do acesso ao debate. Uma vez que os participantes debatem o processo de execução de uma determinada política, refletindo sua execução e

sugerindo melhorias e reformulações, ou até formulando propostas, tais como a inserção dos agricultores nas feiras livres, a fiscalização direta do serviço de carros-pipa ou ainda a busca por programas e projetos para o município, podemos concluir que a participação social, através do CMDRS, tem resultado em um importante avanço para a inserção da população na discussão de políticas que lhes tem como alvo.

4.5 O CMDRS como uma via de melhoramento dos serviços, ou do acesso aos mesmos

Embora o CMDRS atue especificamente no que se refere a ações de desenvolvimento voltadas para a área rural de Petrolina, é certo que várias dessas ações têm de estar diretamente ligadas a outras temáticas, tais como saúde, educação, transporte etc. Nesta perspectiva, o Conselho tem estabelecido importantes parcerias com instituições, secretarias e outros Conselhos do município para que sejam pensadas estratégias integradas para melhoramento dos serviços.

Uma destas parcerias é realizada com o Conselho Municipal de Saúde, que envia um representante às reuniões do CMDRS e recebe, em suas reuniões, um representante do mesmo. Além da participação nas reuniões, são feitas conversas com os agentes municipais de saúde, cuja área de atuação é a zona rural, no intuito de diagnosticar eventuais demandas e agir conjuntamente sobre as mesmas, pois os agentes de saúde, geralmente, são da própria comunidade, tendo maior conhecimento de suas demandas e servindo como uma via direta de acesso às localidades.

A partir da identificação das demandas, são pensadas estratégias para o melhoramento dos serviços das Unidades de Saúde da Família, ou, ainda, meios de difusão de informações sobre prevenção à saúde. Algumas ações, em consequência de tais parcerias, podem ser citadas, tais como a realização de palestras sobre doenças, nas reuniões do CMDRS, realizada por profissionais participantes do Conselho de Saúde, ou a ida de profissionais às comunidades, os quais fazem atendimentos nas associações comunitárias de moradores.

Olha, aqui [no Conselho] já tiveram várias palestras. Teve uma vez, por exemplo, em que veio um médico para falar sobre o exame de próstata. Você pode imaginar o alvoroço que foi. No início estavam todos resistentes, fazendo piadas e ridicularizando a palestra. No final você precisava ver. Todos eles falando sobre a importância de se fazer o exame para se prevenir a doença. Claro que as piadas continuaram, mas saíram todos conscientes e, alguns que já tinham feito, falaram da experiência. Depois estava todo

mundo dizendo que ia fazer. Daí, com o médico mesmo que veio, alguns já marcaram uma consulta (ENTREVISTADO 7).

Outras parcerias de grande importância realizadas pelo CMDRS foram feitas com os Conselhos Municipais de Assistência Social e Segurança Alimentar. No que se refere à assistência social, vários serviços têm ficado mais acessíveis aos agricultores, tais como os oferecidos pelo Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e pelo Núcleo de Apoio à Saúde da Família (NASF). Ambos facilitam o acesso dos agricultores ao desenvolvimento de atividades culturais, a benefícios sociais, tais como o Bolsa Família e a aposentadoria, e à discussão de temas como a valorização do papel social da mulher, formas de enfrentamento a problemas como o alcoolismo etc. Nas reuniões do CMDRS, são passados informes sobre os encontros e as atividades desenvolvidas pela Secretaria de Assistência Social de Petrolina, em parceria com as instituições citadas acima.

Com relação à parceria firmada com o Conselho Municipal de Segurança Alimentar, muitos resultados podem ser citados. Um deles é a difusão da agricultura orgânica, defendida por grande parte dos produtores em virtude da não utilização de agrotóxicos. O PAA, por exemplo, é um programa que tem sido discutido constantemente nas reuniões, pois há a tentativa de fazer a compra de produtos oriundos somente deste tipo de prática agrícola. Como consequência, já estão sendo pensadas estratégias para a certificação dos produtos, visto que as empresas que fazem esse serviço cobram caro e exigem uma série de comprovações.

São resultantes de parcerias, ainda, o melhoramento da infraestrutura de transportes, a partir da construção e reforma das já citadas passagens molhadas, ou, ainda, o estabelecimento de novas rotas para o tráfego de carros de lotação³¹; e a ampliação do sistema de delegacia móvel da Polícia Militar do estado de Pernambuco, que passou a estar presente em algumas comunidades após solicitações do CMDRS. A única tentativa de parceria que não tem obtido sucesso é com a Secretaria de Educação, pois, segundo relatos, é de difícil acesso e diálogo.

O Conselho melhorou muita coisa sim. Melhorou nossa saúde, pois agora sabemos várias coisas por causa das palestras e por que sabemos quem são os agentes de saúde. É responsável por uma melhora na nossa comida, pois hoje comemos menos coisas com veneno, com o agrotóxico. Melhorou nosso entendimento sobre o que temos direito, por exemplo, como acessar o benefício do Bolsa Família, como resolver algo para conseguir uma

³¹ Carros maiores que fazem o transporte coletivo de pessoas.

aposentadoria. (...) Se não fosse pelas nossas discussões no Conselho, nem polícia tinha na nossa comunidade, pois a ida dela foi uma reivindicação nossa feita em uma reunião [do CMDRS] (ENTREVISTADO 11).

A partir de tais dados, é possível afirmarmos que o CMDRS tem promovido o que Sen (2010) chama de oportunidades sociais, pois tem melhorado o acesso de parte da população rural aos serviços básicos de saúde, transporte, segurança, alimentação, educação etc. Muitas vezes, o Conselho promove ações para o melhoramento do próprio serviço em si, aumentando a probabilidade de os indivíduos viverem bem e possibilitando a estes maior poder de participação nas discussões e debates públicos, visto que passarão a se preocupar menos com problemas de saúde, transporte, entre outros.

4.6 A concepção de Desenvolvimento Local Integrado do CMDRS e a importância da Aprendizagem Social

São inegáveis, até aqui, as ações do CMDRS que impulsionam o desenvolvimento do meio rural de Petrolina. Promovendo desde ações de fortalecimento da participação social, até estratégias de melhoramento dos serviços básicos de transporte, saúde, segurança etc., o Conselho tem promovido, desde a sua criação, uma série de fatores que resultam no desenvolvimento rural petrolinense. Entretanto, quais são as estratégias que marcam esse modelo de desenvolvimento e, sobretudo, qual modelo de desenvolvimento é proposto para a parcela rural do município? Diante de todas as observações e entrevistas, podemos afirmar que o Conselho tem promovido ações pautadas no ideal de desenvolvimento local integrado.

Primeiramente, observa-se um alto número de atividades desenvolvidas de forma contextualizada com as especificidades do município. Mesmo que a fruticultura irrigada seja a “menina dos olhos” petrolinense, o Conselho tem centralizado suas ações em um modelo de agricultura que é comum à grande maioria da população rural petrolinense, a agricultura de sequeiro.

Em segundo lugar, as ações, em sua grande maioria, são desenvolvidas de forma conjunta, integrando os segmentos e dividindo, na medida do possível, a responsabilidade em partes. Como mostramos ao longo deste capítulo, inúmeros segmentos sociais e instituições públicas participam do Conselho, cada um com um papel importantíssimo na organização e difusão das estratégias. Se os segmentos são responsáveis pelo diagnóstico, organização e

apresentação da demanda, o IPA se responsabiliza pela elaboração de um projeto, o ProRural identifica possíveis fontes de financiamento, a prefeitura municipal verifica a possibilidade de canalizar recursos, e todos os participantes do Conselho têm a possibilidade de acompanhar e opinar sobre os processos de elaboração e execução das ações.

Em terceiro lugar, grande parte das ações é pensada a nível local. Uma vez que o modelo de desenvolvimento adotado nacionalmente tem deixado parte da população à margem do processo, tem sido papel do Conselho garantir a inserção desta parcela – seja através da ampliação dos programas sociais ou, ainda, na constituição de projetos e ações – no processo de desenvolvimento.

Por fim, em quarto lugar, tem sido papel do CMDRS tornar dinâmico o que, durante muito tempo, foi visto somente como um potencial. O fortalecimento da criação de caprinos e ovinos é um exemplo de tal fato. Se o déficit hídrico da região tem se mostrado um fator decisivo para a inviabilidade da criação de bovinos, porque não adotar a criação de animais historicamente resistentes à climatologia local? Foi a partir de tal questionamento que, atualmente, segundo dados da Embrapa (SILVA *et al.*, 2010), Petrolina se tornou um dos principais produtores de carne caprina do Semiárido brasileiro.

Todos esses fatores têm possibilitado, ao Conselho, em certa medida, o enfrentamento ao modelo clássico de se fazer política da região, historicamente marcado pelo mandonismo político. Uma vez que todos esses fatores reunidos dizem respeito diretamente ao conceito de desenvolvimento local integrado defendido por Abramovay (2001) e Franco (2000), nos é possível afirmar que o CMDRS de Petrolina tem trabalhado a partir de um modelo de desenvolvimento pautado na inserção dos atores sociais, historicamente excluídos, no debate sobre, e no próprio processo de desenvolvimento.

O rural que é discutido dentro do Conselho é aquele que diariamente sofre com a falta de recursos consideráveis, pois grande parte destes – dos recursos – é direcionada aos grandes produtores. É verdade que em muito se tem avançado, mas é inegável o direcionamento do modelo de desenvolvimento global às produções oriundas das grandes fazendas, mesmo que estas estejam concentradas nas mãos de pouquíssimas pessoas. Nossas afirmações podem ser confirmadas a partir da própria participação dos agricultores mais carentes no Conselho, os quais prevalecem em números, e a partir da constituição de ações que estão, em sua grande maioria, direcionadas a esse segmento social.

Como consequência de todos esses fatores, na concepção dos próprios entrevistados, o desenvolvimento rural local e integrado, defendido e difundido pelo CMDRS de Petrolina, está voltado para a permanência, com qualidade de vida, do homem no campo. Ou seja, o Conselho, ao fundamentar suas ações de desenvolvimento local e integrado, tem como objetivo a elaboração de ações que possibilitem o homem do campo não só produzir em suas propriedades, mas morar com dignidade, possibilitando uma satisfatória qualidade de vida. O relato abaixo ilustra tais afirmações.

Desenvolvimento rural para a gente é a possibilidade de vivermos na nossa propriedade com o mínimo de qualidade. Na verdade, queremos um tipo de desenvolvimento que nos dê a oportunidade de morarmos na nossa terra com todos os direitos que as pessoas da cidade têm. Queremos um desenvolvimento que possibilite ao homem do campo plantar bem, produzir bem, morar bem, criar sua família bem, isso aí, viver bem (ENTREVISTADO 9).

E continua:

No Conselho, nós brigamos por isso. E a partir dele nós temos conseguido importantes conquistas. Estamos até aprendendo a buscar isso tudo através de nossos direitos, e não pedindo como se fosse um favor. É isso que eu acho que é o desenvolvimento que tratamos no Conselho de Petrolina. No nosso Conselho tem desenvolvimento (ENTREVISTADO 9).

Como resultado das concepções acima citadas, tem sido fortalecido o processo de participação social no Conselho, pois aqueles que não tinham um meio de expor suas demandas e cobrar soluções, agora veem o CMDRS como o espaço adequado para tal. Desta forma, a participação social está sendo fortalecida, a democratização do acesso ao debate e aos benefícios está sendo difundida e outro fator tem aparecido como de suma importância para a análise do espaço: a aprendizagem social dos conselheiros e demais participantes.

4.6.1 A aprendizagem social resultante da participação no CMDRS

Um dos fatores de maior relevância oriundo das ações do CMDRS é, certamente, a aprendizagem social. Resultante da própria participação dos atores nos debates e na elaboração e melhoramento das estratégias, a aprendizagem social tem possibilitado aos

conselheiros e demais participantes o acesso direto a programas e outros benefícios que lhes garantem melhores condições de vida.

O conhecimento dos caminhos e traquejos burocráticos, muitas vezes, é apreendido em consequência da interação entre os diversos atores presentes nas reuniões do Conselho. Na medida em que determinado participante expõe seu ponto de vista sobre uma determinada questão a partir de seus conhecimentos, outros participantes, ao ouvi-lo atentamente, aprendem como lidar em situações semelhantes. Desta forma, podemos afirmar que o CMDRS tem servido como um verdadeiro espaço de aprendizagem, a qual possibilita aos participantes a absorção de conhecimentos que lhes são de inegável importância.

Segundo um dos participantes, atualmente, em virtude do Conselho, diversas pessoas sabem como buscar benefícios, fazer e resolver questões referentes a financiamentos e empréstimos, sabem acessar programas, conhecem vários de seus direitos e, ainda, buscam um poder de representação comunitária em outros espaços que, anteriormente ao CMDRS, não tinham sequer conhecimento da existência.

O Conselho nos proporcionou sim muito conhecimento. Graças às reuniões, eu hoje sei os programas que existem, sei como acessá-los, sei sobre meus direitos e deveres, sei como pegar um financiamento, sei até quando é necessário ou não pegar um financiamento, porque antes chegava lá, pegava e depois Deus sabe como era para pagar. A convivência com o Conselho me dá hoje até a oportunidade de discutir com um técnico da Codevasf, da Embrapa, do IPA. Antes eles chegavam, falavam, eu não entendia nada e ficava por aquilo mesmo. Hoje eu conheço as coisas. Se eles chegarem, falarem e eu não concordar, eu digo e ainda digo o porquê. E eu devo esse conhecimento graças à minha participação no Conselho (ENTREVISTADO 9).

Fica evidente, a partir da fala acima, a aprendizagem social decorrente da participação no CMDRS de Petrolina. Tal aprendizagem tem servido como um dos principais fatores responsáveis pelo aumento da participação social, ao passo que a participação dos sujeitos no Conselho tem resultado numa oportuna aprendizagem social dos mesmos. Essa relação dialética é encarada, aqui, como um dos principais motivos de sucesso do Conselho petrolinense no que se refere à difusão de um modelo de desenvolvimento local e integrado promotor das liberdades instrumentais, fortalecedor do capital social, difusor da participação social dos sujeitos enquanto agentes e possibilitador da aprendizagem social.

A partir deste ponto de vista, inclusive, nos é possível enxergar o CMDRS enquanto um espaço que, talvez de forma não proposital, tem invertido a lógica desenvolvimentista capitalista, priorizando o desenvolvimento social, cultural e político para, como consequência, chegar ao desenvolvimento econômico. Ou seja, mesmo que a maioria dos estudos demonstre a dificuldade do Conselho enquanto um instrumento de desenvolvimento econômico, este não pode ser taxado de ineficaz. É necessário que olhemos esse espaço de constante aprendizagem social – fator que coloca o CMDRS em uma posição de mutação contínua – a partir de um outro ponto de vista. Talvez desta maneira, consigamos ver no horizonte das políticas democráticas de participação social a riqueza proporcionada pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável.

4.7 Algumas Considerações

Consideramos que, a partir dos dados apresentados através dos depoimentos, das observações documentais e da participação nas reuniões, o CMDRS de Petrolina é um importante instrumento de ampliação da liberdade política de seus participantes, uma vez que reforça a participação social efetiva dos atores sociais que o frequentam. Na mesma medida, o Conselho tem promovido o papel de agentes dos sujeitos e fortalecido o capital social. Tais ações têm resultado no fortalecimento do próprio Conselho, uma vez que o papel de agentes e o capital social possibilitam participações mais conscientes e fundamentadas.

Reforçamos o papel do CMDRS de Petrolina enquanto um promotor do acesso ao debate e à elaboração de políticas públicas, possibilitando, através da democracia participativa, a transparência das ações, facilidades econômicas e, de alguma forma, um modelo de segurança protetora. Afirmamos, ainda, o Conselho como uma importante via de melhoramento dos serviços básicos de saúde, educação, alimentação, transporte, segurança etc., promovendo as chamadas oportunidades sociais.

Por fim, acreditamos que o Conselho tem promovido ações fundamentadas no ideal de desenvolvimento local integrado e, como consequência de todas as suas ações, tem possibilitado aos seus integrantes, conselheiros ou somente participantes, uma aprendizagem social de inegável importância para o seu bom funcionamento e para a participação social efetiva da população.

Na medida em que, de forma integrada, o Conselho promove todas as ações listadas acima, tem sido consequência de suas ações, ainda, a luta por um modelo de gestão municipal democrática, na qual possam ter participação direta. Desta maneira, através de suas próprias estratégias e debates, uma vez que a gestão municipal participa das reuniões e atividades, o CMDRS de Petrolina tem buscado promover – ou tem lutado por – uma gestão pautada na abrangência necessária para que os atores sociais também sejam parte do processo; fortalecer características de coerência interna e confiabilidade, pois não basta somente participar, é necessário que todos cumpram os acordos; e assegurar a correspondência estabelecida pelos protagonistas sociais e membros institucionais, visto que seus anseios precisam ser atendidos.

Considerações Finais

A experiência do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Petrolina se mostrou de grande valia para a promoção de ações municipais pautadas na efetiva participação social. Durante seus quinze anos de existência, o CMDRS tem possibilitado aos diversos segmentos sociais da área rural do município debaterem, constituírem e acessarem políticas públicas que lhes sirvam para o melhoramento de suas próprias vidas. Tal forma de participação tem promovido o respeito e a consideração entre os diversos segmentos integrantes do Conselho, que têm trabalhado conjuntamente num esforço de levar os benefícios sociais a quem de fato necessita.

O Conselho tem possibilitado, ainda, aos agricultores, produtores e demais pessoas da sociedade civil, que não tinham poder de voz ou que eram excluídos do debate e do processo de desenvolvimento em si, participarem da constituição de ações que anteriormente sequer acessavam. Uma vez que o Conselho é frequentado ativamente pela parcela da população rural menos favorecida (agricultores de sequeiro, trabalhadores rurais, assentados, entre outros), oferecendo oportunidades para que manifestem suas demandas e participem da elaboração de estratégias e ações, podemos afirmar a importância do espaço enquanto um porta-voz dos agricultores historicamente excluídos do processo de desenvolvimento capitalista.

Ou seja, na medida em que os assentados, colonos, pequenos agricultores, trabalhadores rurais, criadores de animais, pescadores artesanais, entre outros, participam do Conselho e o veem como um espaço de exposição e resolução de suas demandas, sendo que muitas destas são semelhantes, tais segmentos têm agido de forma conjunta e integrada. Resulta daí, também, o fortalecimento da inter-relação entre estes grupos, e destes grupos com o poder público, uma vez que todos passam a conhecer as especificidades de cada um e atuar coletivamente, respeitando as diferentes reivindicações que por ventura existam.

Consideramos que, através da participação social difundida, o Conselho petrolinense tem fundamentado suas ações num processo de democracia participativa. Esta, por sua vez, tem garantido o acesso dos conselheiros e demais participantes ao debate e à elaboração das políticas públicas, bem como ao acesso e à reflexão dos programas sociais do município, do estado e também do governo federal. Ainda como consequência, o CMDRS tem promovido ou tem buscado, de alguma forma, a liberdade política para seus componentes, meios de

facilidades econômicas, um tipo de segurança protetora, formas de oportunidades sociais e aspectos para garantias de transparências.

É importante ressaltarmos nosso cuidado em não estabelecer uma relação de causalidade indevida entre a participação social e a democracia participativa. Apesar de muitos estudos caírem nesse equívoco, como afirma Avritzer (2010), é possível notar que a relação aqui colocada está embasada em todos os conceitos assumidos e nos dados apresentados, os quais, conjuntamente, nos dão fundamentos para tal.

A partir dos relatos apresentados ao longo do trabalho, nos é possível afirmar que o CMDRS de Petrolina atua de forma a difundir o desenvolvimento local integrado, pois reflete ações contextualizadas, nas quais esteja inserido o maior número possível de potenciais beneficiados, e propõe estratégias e ações principalmente para aqueles que estão à margem do modelo de desenvolvimento vigente. Nesta perspectiva, as ações têm buscado possibilitar aos moradores da área rural não somente formas de produzir com qualidade, mas também meios de viver bem no campo, com dignidade, capacidade de autossustento financeiro e qualidade de vida em geral.

Para tanto, são realizadas ações para o melhoramento da infraestrutura pública, tais como as condições de transporte, para o aperfeiçoamento dos serviços básicos de saúde, para o melhoramento dos produtos alimentícios através da diminuição ou extinção do uso de agrotóxicos, para a ampliação de ações educativas em geral, para o fortalecimento da segurança dos sujeitos etc. Todas estas foram e ainda são alvo de debates nas reuniões do Conselho, que tem buscado parcerias constantemente para a resolução das demandas e melhoramento da qualidade de vida das pessoas do campo.

Como consequência de todas estas ações, os representantes comunitários, institucionais e públicos, que participam ativamente do Conselho, têm desenvolvido diversos conhecimentos acerca dos caminhos para acesso aos programas e benefícios, constituição e melhoramento de ações e para a participação no próprio debate. Tais conhecimentos são reflexos do que chamamos aqui, apoiados em Beduschi Filho (2006), de aprendizagem social.

Os diversos segmentos participantes, geralmente líderes e/ou sujeitos indicados por lideranças, têm aprendido bastante a partir de sua própria participação nas reuniões e ações do Conselho, uma vez que interagem, discutem e constantemente expressam suas opiniões. Essa troca, proporcionada pela interação, tem resultado em uma aprendizagem social que permite aos sujeitos adquirir os conhecimentos necessários para o debate e a participação na

elaboração das políticas públicas. Tal aprendizagem tem possibilitado, também, o fortalecimento do papel de agentes dos sujeitos, da participação cívica e do próprio Conselho através da promoção de debates mais bem fundamentados, nos quais os participantes possam discutir com propriedade e conhecimento aquilo que vivem diariamente.

O debate, a aprendizagem e a luta coletiva têm impulsionado, ainda, o aperfeiçoamento da organização e das relações dentro do Conselho. Uma vez que o CMDRS tem possibilitado aos diversos segmentos a reflexão e o melhoramento de suas relações, através do aprimoramento da organização e da confiança, podemos afirmar que este tem fortalecido o capital social. Semelhante à aprendizagem social, afirmamos também que o Conselho, na mesma medida em que fortalece o capital social, é fortalecido pelo mesmo, pois a organização dos segmentos sociais e o melhoramento de suas relações de confiança refletem diretamente em seu próprio aprimoramento.

Concluimos, então, que, a partir do modelo de desenvolvimento aqui assumido, o qual preconiza o desenvolvimento das liberdades instrumentais, o fortalecimento do capital social, a promoção de ações locais integradas e a difusão da aprendizagem social, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Petrolina tem possibilitado o desenvolvimento das áreas rurais do município. Tal desenvolvimento tem resultado em ações que invertem a lógica capital-economicista contemporânea, colocando no centro do palco estratégias de promoção do desenvolvimento social, político e cultural para, posteriormente, chegar ao desenvolvimento econômico.

Por conta do tempo de pesquisa, não nos foi possível realizar reflexões mais aprofundadas dos aspectos internos ao Conselho, tais como relações de hegemonia, conflitos, questões de poder etc. Entretanto, acreditamos que tal fato não se constituiu em um inviabilizador das interpretações. Estes aprofundamentos podem ser foco de outras pesquisas, as quais certamente contribuirão para a nossa compreensão sobre esse espaço de inquestionável importância para a reflexão e constituição de ações de desenvolvimento social integrado em nosso país.

Referências Bibliográficas

ABRAMOVAY, Ricardo. **Conselhos Além dos Limites**. In: SEMINÁRIO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL E CONSELHOS MUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO RURAL, 1, 2001, Anais..., Porto Alegre: Brasil, 2001.

ARTICULAÇÃO DO SEMIÁRIDO BRASILEIRO. **PIMC**. Recife, 2013. Disponível em: http://www.asabrasil.org.br/portal/informacoes.asp?cod_menu=1150. Acesso em: 16 de maio de 2013.

ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE PETROLINA. **Recursos do Programa de Aquisição de Alimentos são Ampliados em Petrolina**. Petrolina, 2013. Disponível em: <http://www.petrolina.pe.gov.br/2010/notas.php?id=1641>. Acesso em: 16 de maio de 2013.

AVRITZER, Leonardo. Introdução. In: _____. (org.). **A Dinâmica da Participação Local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010. (Pensando a democracia participativa, v. 3).

BEDUSCHI FILHO, L. C. **Participação, Aprendizagem Social e o Desenvolvimento de Regiões Rurais**. 2006. 169 f. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

BOAS, Franz. As limitações do Método Comparativo da Antropologia. In: _____. **Antropologia Cultural**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

BOFF, Leonardo. **A Águia e a Galinha: a metáfora da condição humana**. 40 ed. Petrópolis: Vozes, 1997.

BRASIL. **Lei nº 10.420**. Brasília, 2002.

COUTINHO, Katherine. **Madeira e Barro Ganham Vida pelas Mãos de Artesãos de Petrolina**. Petrolina, 2011. Disponível em: <http://g1.globo.com/pernambuco/noticia/2011/12/madeira-e-barro-ganham-vida-pelas-maos-de-artesaos-de-petrolina.html>. Acesso em: 19 de abril de 2013.

ESTATUTO DO CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL DE PETROLINA. Petrolina, 2009.

FAVARETO, A.; DEMARCO, D. Entre o Capital Social e o Bloqueio Institucional: uma avaliação dos CMDR em cinco estados brasileiros. In: SCHNEIDER, Sergio.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (orgs.). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. 2 ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

FOOTE-WHYTE, William. Treinando a observação participante. In: GUIMARÃES, Alba Zaluar. (org.). **Desvendando Máscaras Sociais**. Rio de Janeiro: Francisco Alves. p.77-86, 1980.

FRANCO, Augusto. **Porque Precisamos do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável?** Brasília: Instituto de Política, 2000.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M.; RIBEIRO, E. A. Cultura política e desigualdade: o caso dos conselhos municipais de Curitiba. **Revista Sociologia e Política**, n.21, p. 125-145, 2003.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2011. (Coleção questões da nossa época, v. 32).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo de 2010**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 20 de maio de 2012.

IPEA. **Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: IPEA, 2009.

MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi; FLEXOR, Georges. Conselhos Municipais e Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural: indagações em torno dos papéis sociais e ambientais da agricultura. In: NEVES, Delma Pessanha (org.). **Políticas Públicas: reflexões em transversalidade**. Rio de Janeiro: Rede de Estudos Rurais, p. 40-55, 2010.

MASTRODI, Josué. Desenvolvimento como Liberdade: liberdade de quem? **Intellectus**, Ano IV, nº 13, p. 5-16, 2011.

MINAYO, M. C. S. *et al.* **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Garantia Safra**. Brasília, SECRETARIA DE AGRICULTURA FAMILIAR, 2013. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/portal/saf/programas/garantiasafra>. Acesso em: 12 de junho de 2013.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME. **Bolsa Estiagem**. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/programas-complementares/beneficiario/bolsa-estiagem>. Acesso em: 12 de junho de 2013.

_____. **Bolsa Família**. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>. Acesso em: 12 de junho de 2013.

OLIVEIRA, V. L. Mais do Mesmo?: Uma leitura crítica de Amartya Sen. In: CARNEIRO, M. J.; COSTA, L. F. C. **Leituras e Interpretações: teorias e práticas sociais**. Rio de Janeiro: Trasso Comunicação e Assessoria, 2007. (coleção CPDA textos; v. 2).

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS ASSENTAMENTOS HUMANOS – ONU-HABITAT. **Estado das Cidades da América Latina e do Caribe – 2012**. Disponível em <http://www.onuhabitat.org/>. Acesso em 21 de agosto de 2012.

PRORURAL. **Programa Estadual de Apoio ao Pequeno Produtor Rural**. Recife, 2013. Disponível em: <http://www.prorural.pe.gov.br/>. Acesso em 16 de maio de 2013.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

QUEIROZ, Danielle Teixeira *et al.* Observação participante na Pesquisa Qualitativa: conceitos e aplicações na área da saúde. **Revista de Enfermagem da UERJ**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, p. 276-283, 2007.

REGIÃO INTEGRADA DE DESENVOLVIMENTO. **RIDE: PETROLINA – JUAZEIRO**. Disponível em: http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=e7f5d3d8-e874-4968-8dda-210b04e07026&groupId=63635. Acesso em: 19 de abril de 2013.

SCHNEIDER, S.; CAZELLA, A. A.; MATTEI, L. Histórico, Caracterização e Dinâmica Recente do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, Sergio.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (orgs.). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. 2 ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Sertão do São Francisco – Pernambuco**. Brasília, 2011. Disponível em: http://sit.mda.gov.br/download/ptdrs/ptdrs_qua_territorio083.pdf. Acesso em: 14 de agosto de 2012.

SECRETARIA DE AGRICULTURA FAMILIAR/MDA. **Programa de Aquisição de Alimentos – PAA**. Brasília, 2013. Disponível em: <http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/paa>. Acesso em: 16 de maio de 2013.

_____. **Garantia Safra**. Brasília, 2013. Disponível em: <http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/garantiasafra>. Acesso em: 16 de maio de 2013.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. Democratização e Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural. In: SCHNEIDER, Sergio.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (orgs.). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. 2 ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

SILVA, M. K.; SCHNEIDER, S. A Participação dos Agricultores nas Políticas de Desenvolvimento Rural: uma análise do Pronaf Infra-estrutura e Serviços no estado do Rio Grande do Sul. In: SCHNEIDER, Sergio.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (orgs.). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. 2 ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

SILVA, P. C. G. *et al.* Caracterização do Semiárido Brasileiro: fatores naturais e humanos. SÁ, Iêdo Bezerra; SILVA, Pedro Carlos Gama. (editores técnicos). **Semiárido Brasileiro: pesquisa, desenvolvimento e inovação**. Petrolina: EMBRAPA Semiárido, 2010.

VALLADARES, L. Os dez mandamentos da observação participante. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** [online]. vol. 22, n.63, p. 153-155, 2007.

VARGAS, J. **Observação Participante**. 2002. Disponível em: <http://cadenosociologia.blogspot.com.br/2008/10/observao-participante.html>. Acesso em: 21 de maio de 2013.

VENTURA, Zuenir. **1968: o ano que não terminou**. 3 ed. São Paulo: Editora Planeta do Brasil, 2008.

Apêndices

Apêndice A - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Prezado participante,

Esta pesquisa está vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFCG (Universidade Federal de Campina Grande) e objetiva a análise do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Petrolina. Nesta entrevista, será realizada uma série de perguntas na tentativa de obter os dados necessários para os objetivos da pesquisa. Sinta-se inteiramente à vontade para dar suas opiniões, lembrando de que suas respostas ficarão anônimas e serão mantidas em sigilo. Garantimos que a divulgação dos resultados da pesquisa não identificará os participantes.

Não há respostas certas nem erradas. **O que importa é a sua opinião SINCERA.**

A sua **PARTICIPAÇÃO** ao responder com **SINCERIDADE** a todas as frases é muito valiosa.

MUITO OBRIGADO POR SUA COLABORAÇÃO!

Atenciosamente,

Andrews Rafael Bruno de Araújo Cunha.

Eu DECLARO, outrossim, que após convenientemente esclarecido pelo pesquisador e ter entendido o que me foi explicado, consinto voluntariamente em participar desta pesquisa, declarando ainda que o termo foi assinado em duas vias, uma ficando comigo e outra com o responsável pela entrevista.

_____, _____ de _____ de 20__

(responsável)

(participante)

Apêndice B - Organização das Atas das Reuniões ocorridas entre 06/2012 e 06/2013

Ano	Participantes³²	Pauta	Observações	Total de Conselheiros Presentes
04/06/2012	<ul style="list-style-type: none"> - Conselheiros; - Componentes da diretoria do Conselho; <li style="padding-left: 20px;">- IPA; - PRORURAL; - Representantes do legislativo federal; <li style="padding-left: 20px;">- Prefeitura; - Representante do legislativo municipal; - Representantes do legislativo estadual; <li style="padding-left: 20px;">- BNB; <li style="padding-left: 20px;">- STR; <li style="padding-left: 20px;">- Codevasf; <li style="padding-left: 20px;">- CMS³³. 	<ul style="list-style-type: none"> - Seca; - Informes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Inicialmente, falou-se sobre o pedido do governador de PE para que o CMDRS gerisse a distribuição de água através dos carros-pipa; - Os representantes políticos presentes falaram sobre suas ações para o combate à seca e um deles falou sobre a necessidade de estruturação para convivência com as adversidades através de cisternas, barreiros, barragens etc.; <li style="padding-left: 20px;">- Foi falado também sobre as ações da Codevasf e sobre a necessidade de autonomia do CMDRS, que não pode depender de políticos; - Por fim, foram dadas informações sobre a quitação de dívidas com o BNB. 	- 42.
02/07/2012	<ul style="list-style-type: none"> - Conselheiros; - Componentes da diretoria do Conselho; <li style="padding-left: 20px;">- IPA; <li style="padding-left: 20px;">- STR; - PRORURAL; - CMS. 	<ul style="list-style-type: none"> - Compra de milho; - Cisternas - Informes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Foram dadas informações sobre a compra do milho pela CONAB (valores, quantidade, prazos etc.), sobre a construção de cisternas (ASA e PRORURAL), sobre o Garantia Safra, sobre a quantidade de carros-pipa e sobre como acessar o crédito estiagem. 	- 28.
06/08/2012	<ul style="list-style-type: none"> - Conselheiros; - Componentes da diretoria do Conselho; <li style="padding-left: 20px;">- IPA; <li style="padding-left: 20px;">- STR; - PRORURAL; - CMS. 	<ul style="list-style-type: none"> - Cisternas; - Escolha de projetos; - Informes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Foram dados informes sobre a construção de cisternas pela ASA (quantidade por núcleo); sobre a apicultura no município e sobre a situação caótica em que se encontrava o BNB por conta do grande número e projetos recebidos; - Em seguida, discutiu-se a necessidade de escolha de alguns projetos do PRORURAL, como sistema simplificado de abastecimento de água por chafariz. Não houve votação e escolha de projetos por conta da falta de quórum e necessidade de tempo para análise e debate. Foi marcada uma reunião extraordinária para tal. 	- 19.
13/08/2012	<ul style="list-style-type: none"> - Conselheiros; - Componentes da diretoria do Conselho; <li style="padding-left: 20px;">- IPA; 	<ul style="list-style-type: none"> - Cisternas; - Votação de projetos; 	<ul style="list-style-type: none"> - Deu-se informações sobre o não cumprimento de metas na construção das cisternas calçadão (450 para o município); - Sobre os projetos, foram escolhidas as localidades e os projetos a serem executados 	- 29.

³² Os representantes/participantes elencados na Tabela 1 foram aqueles que tiveram seus nomes e/ou instituições citados na ata da respectiva reunião.

³³ Conselho Municipal de Saúde.

	<ul style="list-style-type: none"> - STR; - PRORURAL; - CMS. 	- Informes.	(abastecimento de água e projetos produtivos – casas de farinha, fruticultura etc.); - Por fim, foram dadas informações, pela diretoria do Conselho, sobre os cadastramentos para acesso às cisternas.	
03/09/2012	<ul style="list-style-type: none"> - Conselheiros; - Componentes da diretoria do Conselho; - IPA; - STR; - PRORURAL; - BNB; - Prefeitura; - CMS. 	<ul style="list-style-type: none"> - Lançamento do do “Chapéu de Palha”; - Informes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Foram dadas informações sobre o Programa “Chapéu de Palha”, sobre as cisternas caçadão, sobre a distribuição de caixas d’água para os que não foram contemplados com cisternas, sobre eventos das redes produtivas, sobre o BNB e sobre os projetos priorizados pelo PRORURAL; - Por fim, foram escolhidas por votação localidades para recebimento, da prefeitura, de carros-pipa para abastecimento de água. 	- 29.
22/10/2012	<ul style="list-style-type: none"> - Conselheiros; - Componentes da diretoria do Conselho; - IPA; - STR; - PRORURAL; - Prefeitura; - CMS; - ASA. 	<ul style="list-style-type: none"> - Formação de comissão para debate sobre carro-pipa; - Calendário de reuniões; 	<ul style="list-style-type: none"> - A comissão foi formada através de votação e foram marcadas reuniões nas comunidades para levantamento de demandas; - Foi discutido o problema com a CONAB; - Por fim, foram escolhidas e discutidas as comunidades que receberiam os projetos de hortas do PRORURAL e foi feita uma crítica pelo representante da ASA às cisternas da Codevasf. 	- 33.
12/11/2012	<ul style="list-style-type: none"> - Conselheiros; - Componentes da diretoria do Conselho; - IPA; - STR; - PRORURAL; - Secretário de agricultura de PE; - Prefeitura; - UNIVASF; - CMS. 	<ul style="list-style-type: none"> - Carro-pipa; - Poços; - Informes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Foi discutida a quantidade de carros-pipa com o Sec. de agricultura de PE presente, o qual afirmou que não havia como aumentar a frota. O secretário falou ainda das ações para construção e recuperação de poços. O secretário falou ainda sobre o milho comprado pela CONAB, atendendo às reclamações do público e sobre algumas promessas que havia assumido, mas ainda não tinha tido tempo de cumprir; - Por fim, foram dados informes pelo PRORURAL sobre projetos em execução e pela Univasf sobre alguns equipamentos para o meio rural. 	- 43.
03/12/2012	<ul style="list-style-type: none"> - Conselheiros; - Componentes da diretoria do Conselho; - IPA; - STR; - CMS; - PRORURAL; - Prefeitura. 	<ul style="list-style-type: none"> - Carros-pipa; - Assistência Técnica; - Crédito rural; - Informes. 	<ul style="list-style-type: none"> - A reunião priorizou o debate sobre os carros-pipa e todos os problemas que o envolvem (má distribuição, uso político, necessidade de denúncias, péssimas condições etc.). Foram feitos encaminhamentos no sentido de melhorar essas questões através de reuniões com os responsáveis; - Foram dados informes sobre projetos, barragens e entrega de computadores. 	- 34.
07/01/2013	<ul style="list-style-type: none"> - Conselheiros; - Componentes da diretoria do Conselho; - IPA; - STR; - CMS; 	<ul style="list-style-type: none"> - Informes; - Planejamento do do CMDRS; - Garantia Safra; 	<ul style="list-style-type: none"> - Foram dados informes sobre a entrega de uma agroindústria, pelo PRORURAL, em uma comunidade; - Falou-se sobre a grande conquista do CMDRS em ter conseguido fazer um planejamento de ações para o ano de 2013. Foram pensadas reuniões nos núcleos para 	- 30.

	- PRORURAL; - Prefeitura.		apresentação do planejamento; - Finalizando, informou-se sobre os recursos e número de cadastrados (4.500) no Garantia Safra e sobre ações do PRORURAL.	
04/02/2013	- Conselheiros; - Componentes da diretoria do Conselho; - IPA; - CMS; - STR; - PRORURAL; - Prefeitura.	- Carros-pipa; - Cisternas; - Garantia Safra.	- Foram feitas mais denúncias sobre a má distribuição de água pelos pipeiros; - Foram feitos informes sobre o Garantia Safra (nº de cadastrados, excluídos etc.) e foram colocados descontentamentos com as cisternas construídas pelo PRORURAL, o qual solicitou um levantamento das demandas.	- 29.
04/03/2013	- Conselheiros; - Componentes da diretoria do Conselho; - IPA; - PRORURAL; - Prefeitura; - STR; - CMS.	- Carros-pipa; - DAP's; - PAA; - Informes.	- Foram feitas novas denúncias sobre a falta de qualidade da água distribuída, sobre a comercialização de DAP's, por agricultores, e sobre os recursos e datas das chamadas para o PAA; - Por fim, foram dadas informações sobre reuniões para tratar e apresentar o levantamento realizado sobre as condições da habitação rural em Petrolina, sobre o pagamento das parcelas do G. Safra, sobre a compra de milho pela CONAB, distribuição da palha do milho e de bagaço de cana para alimentação animal e a entrega de um projeto de agroindústria por uma comunidade, aprovado por unanimidade.	- 37.
01/04/2013	- Conselheiros; - Componentes da diretoria do Conselho; - IPA; - STR; - PRORURAL; - Prefeitura; - CMS.	- Apresentação do levantamento de habitação rural; - Barreiros e barragens; - Informes.	- Foram dadas informações sobre o levantamento das demandas da habitação rural e sobre a quantidade de "horas máquina" para construção de barreiros e barragens; - Foi discutido o calendário para distribuição da Palha do Milho e o pedido de voz e voto, no Conselho, pelo Sintraf; - Foram informados os resultados da reunião com o M. Público, sendo o principal deles a necessidade de denúncias para melhoramento dos serviços dos carros-pipa. Por fim, foram dadas informações pelo BNB sobre a necessidade de ida à agência daqueles agricultores que submeteram propostas e não receberam respostas por conta de pendências.	- 39.
06/05/2013	- Conselheiros; - Componentes da diretoria do Conselho; - IPA; - PRORURAL; - Prefeitura; - ASA; - STR; - CMS; - BNB.	- Garantia Safra; - Compra de milho pela CONAB; - Informes.	- Foram discutidas questões sobre o Garantia Safra, principalmente sobre o pagamento de parcelas atrasadas; - Foram dados informes sobre a quitação de dívidas com o BNB, sobre novas ações da ECOSSOL, sobre as atividades do IPA, sobre projetos do PRORURAL, sobre as cisternas da ASA e sobre a situação das eleições do STR; - Por fim, foram discutidas a má distribuição do milho feita pela CONAB e a necessidade de o CMDRS não se humilhar nas solicitações a políticos, pois o Conselho tem poder.	- 38.
10/06/2013	- Conselheiros; - Componentes	- Palha de milho;	- Foram discutidas novas datas para distribuição da palha de milho;	27.

	da diretoria do Conselho; - IPA; - PRORURAL; - STR.	- Habitação Rural; - PAA, - Carros-pipa; - Informes.	- Foram dadas informações sobre o programa de habitação rural; - Falou-se sobre a importância do PAA; - Por fim, discutiu-se sobre a atual situação dos carros-pipa, que tem melhorado a partir da fiscalização e foram dados informes sobre as eleições do STR.	
--	--	--	--	--