

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE – UFCG

CENTRO DE HUMANIDADES – CH

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB

CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES – CCHLA

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA – PPGS

**DA EXPERIMENTAÇÃO SOCIAL
AO “EXPERIMENTALISMO INSTITUCIONAL”
Trajetórias de relações entre Estado e sociedade civil:
experiências no Semi-Árido**

PAULO CÉSAR OLIVEIRA DINIZ

Orientadora: Prof^a Dra. GHISLAINE DUQUE

TESE DE DOUTORADO

Campina Grande-PB, Setembro de 2007

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE – UFCG
CENTRO DE HUMANIDADES – CH

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES – CCHLA

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA – PPGS

**DA EXPERIMENTAÇÃO SOCIAL
AO “EXPERIMENTALISMO INSTITUCIONAL”
Trajetórias de relações entre Estado e sociedade civil:
experiências no Semi-Árido**

PAULO CÉSAR OLIVEIRA DINIZ

Tese de doutorado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia, como requisito necessário à obtenção do título de Doutor em sociologia.

Orientadora: Prof^a Dra. GHISLAINE DUQUE

Campina Grande-PB, Setembro de 2007.

D585d Diniz, Paulo César Oliveira.

Da experimentação social ao “experimentalismo institucional” : trajetórias de relações entre Estado e sociedade civil : experiências no Semi-Árido. / Paulo César Oliveira Diniz. – Campina Grande - PB: [s.n], 2007.

241 f.

Orientadora: Professora Dra. Ghislaine Duque.

Tese de Doutorado em Sociologia - Universidade Federal de Campina Grande; Centro de Humanidades; Programa de Pós-Graduação em Sociologia.

1. Relação Estado e Sociedade Civil. 2. Políticas Públicas. 3. Política de Segurança Alimentar. 4. Convivência com o Semiárido. 5. Política de Desenvolvimento Territorial. 6. Experimentalismo institucional. 7. Agricultura familiar. 8. Sociologia política. I. Título.

CDU: 316.334.3(043.2)

PAULO CESAR OLIVEIRA DINIZ

DA EXPERIMENTAÇÃO SOCIAL AO “EXPERIMENTALISMO INSTITUCIONAL”
Trajetórias de relações entre Estado e sociedade civil:
Experiências no Semi-Árido

BANCA EXAMINADORA

Dra. GHI SLAINE DUQUE
(Orientadora – UFCG/PPGS/CH)

Dr. AÉCIO MARCOS DE MEDEIROS GOMES DE MATOS
(examinador externo – UFPE/PPGS)

Dr. OLÍVIO ALBERTO TEIXEIRA
(examinador externo – UFS/NPPCS)

Dr. MARC PIRAUX
(examinador – CIRAD/UFCG/PPGS/CH)

Dr. MÁRCIO DE MATOS CANIELLO
(examinador interno – UFCG/PPGS/CH)

Dr. LUIS HENRIQUE HERMÍNIO CUNHA
(examinador interno – UFCG/PPGS/CH)

Dra. RAMONILDES ALVES GOMES
(suplente – UFCG/PPGS/CH)

Data da defesa

02 de outubro de 2007

Lista de quadros

- QUADRO 1 Estrutura organizacional da ASA-Brasil e ASA-Paraíba para gestão do P1MC
Pág. 58
- QUADRO 2 Um exemplo de Fundo Rotativo Solidário
Pág. 63
- QUADRO 3 Modalidades de operação do PAA
Pág. 74
- QUADRO 4 Parcerias estabelecidas entre CONAB e ASA-PB
Pág. 75
- QUADRO 5 Banco de Sementes da Comunidade São Tomé
Pág. 78
- QUADRO 6 Sementes da paixão: seleção e armazenamento
Pág. 85
- QUADRO 7 Detalhe do documento entregue pelo sindicato de Montadas ao Banco do Brasil: em cima, à esquerda, a data em que todos os comunicados foram entregues na agência bancária e, à direita, a data de protocolo (uma sobreposta a outra)
Pág. 95
- QUADRO 8 Territórios de atuação da SDT no Brasil por região
Pág. 110
- QUADRO 9 Territórios homologados na Paraíba e os municípios envolvidos
Pág. 123
- QUADRO 10 Mapa dos territórios na Paraíba
Pág. 124
- QUADRO 11 Concepção da Estratégia Metodológica de Apoio ao Desenvolvimento Territorial
Pág. 157
- QUADRO 12 Ciclo de oficinas realizadas no Território da Borborema (entre setembro de 2003 e novembro de 2005)
Pág. 158

- QUADRO 13 Eixos aglutinadores, estratégias de ação e programas no Território da Borborema
Pág. 168
- QUADRO 14 Composição da Plenária do Território da Borborema
Pág. 173
- QUADRO 15 Composição dos colegiados territoriais
Pág. 175
- QUADRO 16 Panorama geral dos projetos e valores que retornaram aos cofres da União (ano 2003)
Pág. 181
- QUADRO 17 Comparação entre os diversos atores coletivos e ações territoriais na Borborema
Pág. 184
- QUADRO 18 Mapas comparativos entre ações e projetos de intervenção no Território da Borborema
Pág. 186
- QUADRO 19 Recursos aplicados e número de municípios beneficiados pelo Pronaf Infra-estrutura e Serviços Municipais em 2001
Pág. 189
- QUADRO 20 Número de bancos de sementes e famílias envolvidas nos municípios do Pólo
Pág. 192
- QUADRO 21 Planta (anteprojeto) do Banco-mãe de sementes
Pág. 194
- QUADRO 22 Evolução do crédito do Pronaf por ano-agrícola entre 2000/2001 e 2007-2008 (em R\$ bilhões)
Pág. 207
- QUADRO 23 Comparação entre os governos FHC e Lula em relação ao total de contratos realizados pelo Pronaf
Pág. 209

Sumário

RESUMO	IX
RÉSUMÉ	X
ABSTRACT	XI
CONSIDERAÇÕES INICIAIS	01
Duas noções centrais nesse percurso	06
Notas metodológicas	18
SEÇÃO I	
O experimentalismo institucional em torno da segurança alimentar e da convivência com o semi-árido	
CAPÍTULO PRIMEIRO	
O início da relação entre governo e sociedade: exemplos a partir do Programa Fome Zero na Paraíba	23
CAPÍTULO SEGUNDO	
Parceria entre governo e sociedade em torno do programa de cisternas	44
2.1. A ASA-Brasil e o P1MC	47
2.2. Cisternas e prefeituras	58
2.3. Fundos rotativos versus recursos governamentais	62
CAPÍTULO TERCEIRO	
Interações entre a CONAB e a “Rede Sementes” em torno do PAA	71
3.1. Rede de Bancos de Sementes	77
3.2. As “sementes da paixão”	83
3.3. O Estado e a rede: aprendizados	86
CAPÍTULO QUARTO	
O significado da convivência com o semi-árido e sua importância para o “experimentalismo institucional”	99

SEÇÃO II**Das abordagens territoriais e agroecológicas a um experimentalismo institucional****CAPÍTULO QUINTO**

Territórios: entre “entidades” federativas e campos da sociedade civil 109

5.1. Diretrizes territoriais: os casos do Pronaf Infra-estrutura e do Conselho de Desenvolvimento Rural 125

CAPÍTULO SEXTO

Entre a política territorial e os “outros” territórios 133

6.1. O Território Agroecológico do Pólo 139

6.2. Do ciclo de formação para o desenvolvimento territorial 154

6.3. A concepção do desenvolvimento no território 161

6.4. O Plano Territorial de Desenvolvimento 167

6.5. Concluindo sobre o planejamento territorial 172

CAPÍTULO SÉTIMO

Ensinamentos e contribuições desse “experimentalismo institucional” 177

7.1. Seleção dos territórios: o caso da Borborema 177

7.2. O (ex) Pronaf Infra-estrutura 187

7.3. Triste dilema dos Conselhos Municipais 195

7.4. O processo metodológico 197

7.5. Os colegiados e espaços de participação 200

CONSIDERAÇÕES FINAIS 204**FONTES CONSULTADAS 216**

Referências bibliográficas 216

Documentos consultados 227

ANEXOS

- i. Convites da ASA-Paraíba enviados a Frei Betto e a representantes de organismo governamentais e não-governamentais da Paraíba.
Pág. ii
- ii. Convite da ASA-Paraíba enviado a Silvio Porto, diretor da CONAB.
Pág. iv
- iii. Lei estadual do programa de Bancos de Sementes Comunitários.
Pág. vi
- iv. Carta enviada pela CAAASP a diversos órgãos de governo solicitando implementação do território do Alto Sertão.
Pág. viii
- v. Convites enviados pela SDT para participação nas oficinas territoriais da Borborema entre 2003 e 2005.
Pág. x
- vi. Carta Circular 001/2005 solicitando a formalização das representações no Fórum de Desenvolvimento Territorial Sustentável da Borborema.
Pág. xxxiv

Resumo

Este trabalho analisa um processo de “experimentalismo institucional” instituído no Governo Lula com o objetivo de fundar um novo paradigma na relação entre Estado e sociedade civil, seja no sentido de alargar a relação ou seja na intenção de aprofundar as mudanças ocorridas no âmbito relacional. Dois aspectos caracterizam um experimentalismo institucional: a decisão do governo em repensar os mecanismos de elaboração e implementação de políticas públicas e, ao mesmo tempo, a iniciativa governamental de buscar se apropriar e fortalecer as experiências bem-sucedidas no campo da sociedade civil, passando a referenciar novas políticas.

Dois casos de experimentalismo institucional serão analisados. No primeiro, o experimentalismo se funda em torno da política de segurança alimentar do governo federal e das experiências de convivência com o sem-árido, estas desenvolvidas pela Articulação do Semi-Árido Paraibano. No segundo caso, o experimentalismo é instituído a partir da implantação da política governamental de desenvolvimento territorial. Nos territórios, atores sociais e governos interagem num processo de aprendizagem no sentido de estabelecer concertações, compartilhar identidades e compromissos mútuos.

Finalmente, o texto apresenta algumas considerações sobre os dois casos de experimentalismo institucional e sua capacidade para alargar as relações entre Estado e sociedade civil e para aprofundar as mudanças pretendidas e os compromissos assumidos nessa trama relacional. Além disso, sugere como esses experimentalismos contribuíram para o estabelecimento de um “novo projeto” de agricultura familiar no país.

Résumé

L présent travail analyse un processus d' « expérimentalisme institutionnel », institué par le Gouvernement Lula dans le but de créer un nouveau paradigme dans la relation entre l'Etat et la société civile, que ce soit dans le sens d'élargir cette relation ou que ce soit dans le but d'approfondir les changements qui ont eu lieu dans le domaine relationnel. Deux aspects caractérisent cet expérimentalisme institutionnel : la décision du gouvernement de repenser les mécanismes d'élaboration et d'implantation de politiques publiques et, en même temps, l'initiative gouvernementale de chercher à s'appropriier des expériences réussies dans le champ de la société civile, et à les renforcer pour qu'elles servent de référence pour de nouvelles politiques.

Deux cas d'expérimentalisme institutionnel seront analysés. Dans le premier, l'expérimentalisme s'exerce à propos de la politique de sécurité alimentaire du gouvernement fédéral et sur la base des expériences bien réussies de « convivence » dans la région semi-aride, expériences menées par l'Articulation du Semi-Aride de la Paraíba. Dans le second cas, l'expérimentalisme s'institue à partir de l'implantation de la politique gouvernementale de développement territorial. Dans les territoires, acteurs sociaux et gouvernements dialoguent dans un processus d'apprentissage visant à établir des arrangements, partager des identités et des engagements mutuels.

Finalment, le texte présente quelques considérations sur les deux cas d'expérimentalisme institutionnel et leur capacité d'élargir les relations entre Etat et société civile, et d'approfondir les changements recherchés et les engagements assumés dans cette trame relationnelle. En outre, il suggère que ces expérimentalismes ont contribué à établir un « nouveau projet » d'agriculture familiale dans le pays.

Abstract

This thesis analyses a process of “institutional experimentalism” that was implemented by Lula’s¹ Government, in order to establish a new paradigm in the relationship between the State and Civil Society, both to broaden the scope and deepen the changes that occurred in this relationship. Two aspects characterize this “institutional experimentalism”: firstly, the government’s decision to review the elaboration and implementation mechanisms of public policies and, secondly, the government’s initiative to incorporate, and strengthen, the successful Civil Society initiatives, using them as references for new policies.

Two cases of “institutional experimentalism” are discussed. In the first one, the “experimentalism” is established around the Federal Government’s food security policy and the initiatives based on the idea of “living with the semi-arid environment”² developed by the Paraíba Semi-Arid Region Network. In the second case, the “experimentalism” concerns the implementation of the governmental policy of territorial development. In the territories, social actors and government bodies interact in a learning process that tries to establish negotiation, and share identities and bilateral commitments.

Finally, the thesis presents some concluding remarks on the two cases of “institutional experimentalism” and their capacity to reinforce the relationship between the State and Civil Society and to consolidate the intended changes and the commitments that were set up in this process. Moreover, it also comments on how this “experimentalism” has contributed towards the establishment of a “new project” for the country’s family farmers.

¹ President Luís Inácio Lula da Silva.

² As opposed to the slogan often used, that states the need to “combat drought”.

Considerações Iniciais

Uma das principais características do primeiro Governo Lula (2003-2006) foi a emergência de novas temáticas que originaram novas políticas e programas governamentais; de novos espaços de diálogo com a sociedade; de novos “atores” sociais no cenário político; enfim, a emergência de um processo que denominaremos aqui de “experimentalismo institucional”. Como prova concreta da emergência desse “experimentalismo”, podem ser destacados: (i) convocação de conferências nacionais em praticamente todas as áreas sociais (assistência social, saúde, cidades, criança e adolescente, segurança alimentar, mulheres e direitos humanos); (ii) criação de novos colegiados com a participação de representantes governamentais e da “sociedade civil” (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, Conselho das Cidades, Conselho de Promoção da Igualdade Racial, Conselho Nacional de Políticas Culturais, Conselho Nacional da Juventude, Fórum Nacional do Trabalho); e (iii) o debate em torno do Plano Plurianual de Governo Federal (PPA 2004-2007) no âmbito de 27 fóruns estaduais e no Distrito Federal, que envolveram a participação de mais de duas mil entidades da “sociedade civil” organizada (IPEA; 2005b).

No *mundo rural*, essa emergência materializou-se na configuração de diversos espaços de diálogos, de “concertações” e elaboração de propostas de ação e políticas, dos quais fazem parte tanto governos (Federal, estaduais e, às vezes, os governos municipais) como também diversos segmentos organizados da sociedade civil. Caso exemplar foi a reformulação do CNDRS (Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável), ainda em 2003, passando a ser conhecido pela sigla CONDRAF (Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural, Reforma Agrária e Agricultura Familiar), tornando-se um espaço de orientação de políticas públicas para o desenvolvimento rural e, ao mesmo tempo, um espaço paritário representando a consolidação da relação entre governo e sociedade civil

em favor do fortalecimento e da integração de “todos os programas de inclusão social, de combate à pobreza, de reforma agrária e da agricultura familiar”.³

Naquela conjuntura, havia uma certa constatação de que as políticas públicas implementadas nas últimas décadas para promoção do desenvolvimento rural no Brasil ou foram insuficientes, ou não pretendiam mesmo proporcionar melhorias substanciais na qualidade de vida das populações que habitavam o interior do país. Era preciso lançar as bases na direção de um “desenvolvimento sustentável” para o campo, capaz de gerar emprego e renda a milhões de pessoas e garantir a produção de alimentos necessários para a segurança alimentar do povo brasileiro. “É impossível pensar um projeto nacional de crescimento sustentável sem considerar o enorme potencial da agricultura familiar, não só pela sua expressão econômica, mas também pela sua dimensão social, cultural e ambiental” (BRASIL/MDA/SAF, [2003], p. 02).

Porém, esse “experimentalismo institucional”, embora tivesse sua dimensão governamental (a intenção e/ou decisão de lançar novas bases), também tinha sua dimensão “social”. Ou seja, o governo pretendia, ainda naquele momento, aproveitar as oportunidades geradas no campo da sociedade civil para alterar efetivamente os velhos paradigmas orientados para a concentração dos ativos e da renda, para a superexploração dos recursos naturais e para a discriminação de oportunidades (BRASIL/MDA/SAF, [2003]). Oportunidades estas que serão compreendidas aqui como um processo de “experimentação social”.

Assim, sensibilizado, de certa forma, pela trajetória de experimentação social, o governo afirmava que, para acontecerem os expressivos avanços sociais, seria preciso avançar em direção a “novos paradigmas”, alargando as relações entre o Estado e a sociedade, baseando-se na “necessária articulação de políticas nacionais com iniciativas locais inovadoras” e aprofundando essas mudanças no sentido de estabelecer “políticas públicas duradouras e abrangentes, com instrumentos focados nas transformações pretendidas, que estimulem o desenvolvimento descentralizado e a autogestão” (BRASIL/MDA/SDT, 2005a).

Chegamos, portanto, ao ponto central, sob a qual se estrutura essa reflexão: **quais as contribuições desse momento político, desse “experimentalismo institucional” inaugurado pelo Governo Lula, no**

³ De acordo com Portal do CONDRAF (link: “apresentação”). Disponível em: <www.condraf.org.br>. Acesso em 10 Jan. 2006.

sentido de estabelecer um “novo paradigma” na relação entre Estado e sociedade civil no Brasil? De modo geral, o objetivo aqui é de refletir sobre esse momento recente na história política brasileira (isto é, o primeiro governo do Presidente Lula, entre 2003 e 2006) e verificar se efetivamente houve um alargamento da relação entre governo e sociedade e um aprofundamento nas mudanças pretendidas pelo governo com a finalidade de fundar um “novo paradigma” relacional entre Estado e sociedade civil.

Para guiar essa reflexão, vamos enveredar por dois *campos* em que ocorreu uma relativa interação entre órgãos e políticas de governo e trajetórias de experimentação social, estas conduzidas por organizações da sociedade civil. Interações estas que se constituíram em verdadeiros processos de “experimentalismo institucional” no mundo rural brasileiro, especialmente em torno da agricultura familiar.

- i. No primeiro *campo*, o “experimentalismo institucional” ocorreu fundamentalmente entre a política de “segurança alimentar” do governo e as ações de “convivência com o semi-árido”, ações estas desenvolvidas por meio de uma ação coletiva (de atores sociais organizados em rede).
- ii. No segundo *campo*, o “experimentalismo institucional”, por sua vez, se constituiu através da política de “abordagem territorial” e sua interação com as experiências, também de atores coletivos, em torno de “territórios agroecológicos”.

Especificamente, interessa-nos saber se os espaços de diálogos, as institucionalidades, as interações foram *alargadas*, tornando-se efetivamente campos de participação, de negociação das várias demandas sociais e de encontro da diversidade e pluralidade de grupos sociais em torno das temáticas políticas e dos “projetos coletivos”. E também se nesses espaços, as ações e/ou diretrizes de políticas elaboradas tendem ou têm potencial para a *aprofundar* as mudanças pretendidas pelo governo ou pela sociedade no sentido de um “novo paradigma” relacional.

Para entender melhor esse processo de “experimentalismo institucional”, é preciso entender um fato relevante: se antes a sociedade “brigava” para participar, agora é o governo “quem chama” para participar.⁴ Assim, as intenções

⁴ No início de 2003, num debate sobre a participação ou não dos movimentos sociais na Paraíba em espaços de diálogo com o governo, uma das lideranças arrematou a seguinte conclusão (de forma mais ou menos literal): “se antes a gente brigava para participar do governo [referindo-se às grandes

e as evidências do governo apontam, nos termos de Santos e Avritzer (2002), no sentido de transferir e/ou devolver à sociedade formas deliberativas e/ou prerrogativas decisórias até então centralizadas e/ou sob responsabilidade unilateral do governo, resultando, portanto, num processo de experimentação – um “experimentalismo institucional”. Experimentalismo justamente porque os “procedimentos e as formas” são de outra natureza do que os já colocados em evidência e/ou testados concretamente. Para Santos e Avritzer (2002, p. 77) esse é um processo que deve ocorrer dentro de um quadro de “novas gramáticas sociais” nas quais o formato da participação não está dado *a priori* em cartilhas e manuais de participação política; é um formato que também não pode vir por “decreto”, mas que vai sendo adquirido “experimentalmente” ao longo do “caminho”. É uma aprendizagem processual: aprende-se a “participar” – e a ampliar as formas de participação – participando efetivamente, gerando e experimentando novos formatos de participação, novas condutas coletivas e procedimentos normativos.

Um processo de “experimentalismo institucional”, afirmam ainda Santos e Avritzer (2002, p. 76), representa então uma forma de “complementaridade” democrática, buscando combinar formas de democracia representativa com formas de democracia participativa. Implica ainda uma articulação mais profunda entre representação e participação, associando ao processo de “fortalecimento da democracia local formas de renovação cultural ligadas a uma nova institucionalidade política que recoloca na pauta democrática as questões da pluralidade cultural e da necessidade de inclusão social”.

Essa prática “experimental” foi comum na América Latina nos anos 80, pois a transição democrática que se deu nesse continente exigiu a “transformação e elaboração de uma nova gramática social” e a inserção de novos atores na cena política. No processo de redemocratização da América Latina, portanto, os movimentos sociais cumpriram importante papel. Suas experiências de luta e reivindicação se inseriram num profundo movimento pela *ampliação* do político e pelo aumento da cidadania, bem como pela transformação – *mudança* – das políticas dominantes e pela inserção na política de atores sociais excluídos. Foi essa trajetória de “experimentação social” então que teve um papel importante no sentido de negar as concepções e as formas homogeneizadoras de organização da sociedade reconhecendo a pluralidade

mobilizações no governo FHC], agora que o governo está chamando para participar, a gente tem que participar, pois esse governo é nosso também”.

humana e social. Reconhecimento esse que se deu a partir de dois critérios distintos: “a ênfase na criação de uma nova gramática social e cultural e o entendimento da inovação social articulada com a inovação institucional, isso é, com a procura de uma nova institucionalidade da democracia” (SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 51). Finalmente, a construção de uma nova “gramática social” aponta na direção de novas formas e mecanismos que possam alargar a relação e aprofundar as mudanças políticas levando a um “novo paradigma” da dialética entre Estado e sociedade civil.

No Brasil, por sua vez, depois de um longo e tortuoso processo em que se caminhou do “Estado” patrimonial, passando-se pelo autoritarismo até chegar-se ao “Estado” democrático (BRESER-PEREIRA, 2001 e 2003), em que a “sociedade civil” assistiu a tudo apática (CAMARGO, 2001), é, justamente, na transição da década de 70 para a de 80 que ocorre um fecundo processo de mobilização social. A sua maneira, a sociedade civil experimenta e desenvolve formas e mecanismos de negar as concepções hegemônicas de organização da sociedade e de desenvolvimento. A partir dos anos 80, com a redemocratização, proliferam pelo país organizações sociais que orientam sua missão e objetivos para setores desfavorecidos e minorias da sociedade. Há um vasto trabalho de assistência social e técnica; de luta por direitos humanos; pelo meio ambiente; por reforma agrária – trabalhos e ações estas no campo filantrópico ou sem fins lucrativos. Enfim, se, de acordo com Costa (2002), foi uma sociedade civil que, de forma atuante, contribuiu para a construção de um espaço público no país, podemos dizer também que foi uma sociedade civil que estimulou e construiu um processo de “experimentação” na busca pela emancipação social.

Exemplo claro está no campo brasileiro. Apesar – e em função – das fortes restrições ao funcionamento da agricultura familiar brasileira impostas pelo modelo modernizante (WANDERLEY, 1995), o *mundo rural* tornou-se um espaço de reprodução da agricultura familiar, formando-se modelos diversos de agricultura familiares, possuindo características próprias e funcionando sob influência das particularidades do processo geral de “desenvolvimento” da agricultura regional, seja pelas oportunidades oferecidas aos agricultores, seja também em função da atuação diferenciada do Estado em cada região. As “ações coletivas” de “convivência com o semi-árido” (DINIZ, 2002) e de “construção social de uma nova agricultura” (ALMEIDA, 1999), bem como a força dos “movimentos sociais rurais” (SCHERER-WARREN, 1998; e TARGINO, 2002)

apontam para as mais variadas formas de mobilização de atores sociais, de construção de identidades coletivas diversas, de práticas contestatórias ao “modelo hegemônico” e de projetos alternativos de desenvolvimento.

Por tudo isso, o *campo* brasileiro tornou-se um espaço em construção, composto de muitas “ruralidades” (WANDERLEY, 2000) e de uma diversidade de experiências produtivas, culturais e sociais. Foram estas experiências e estes atores, portanto, que mereceram o “reconhecimento público” (SABOURIN et al, 2005) e que passaram a figurar como “experiências sociais inovadoras” no campo do desenvolvimento e da inclusão social e, por isso mesmo, tornaram-se partes integrantes do diálogo que se estabeleceu entre governo e sociedade civil.

De modo que o “experimentalismo institucional” em evidência se funda num processo de aprendizagem que, embora seja estimulado e “desejado” pelo governo (no caso, o Governo Lula), é referenciado numa trajetória de experimentação social, num processo social de experiências coletivas e multiculturais; experiências estas que nem sempre apontaram na mesma direção, com os mesmos objetivos meritórios e “éticos”, mas foram estas as “armas” de resistência à dominação política e ao modelo de desenvolvimento “hegemônico”⁵ (SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 53).

Duas noções centrais nesse percurso

Antes de analisarmos os casos de “experimentalismo institucional”, convém apresentar, de forma breve, alguns conceitos que serão usados como base na reflexão, ou seja, “Estado” e “sociedade civil”. Não é intenção esgotá-los, mas afirmá-los no sentido de que possam ancorar a análise dos casos, e também no sentido de *operacionalizar* a distinção e, ao mesmo tempo, a unidade dessa dialética relacional da qual tratamos aqui – “experimentalismo

⁵ O termo hegemônico é utilizado aqui na visão de Santos (2002, p. 30) em que a globalização assume um papel dominante e hegemônico na sua forma neoliberal: um novo regime de acumulação do capital, visando, por um lado, dissociar o capital, libertando-o de seus vínculos sociais e políticos que garantiam alguma distribuição social e, por outro, submeter a sociedade no seu todo à lei do valor, pressupondo que toda a atividade social é melhor organizada sob a forma de mercado. “A consequência principal desta dupla transformação é a distribuição extremamente desigual dos custos e das oportunidades produzidos pela globalização neoliberal no interior do sistema mundial, residindo aí a razão do aumento exponencial das desigualdades sociais entre países ricos e países pobres e entre ricos e pobres no interior do mesmo país”.

institucional” – uma vez que esta se funda na relação entre o governo e seus organismos (que tende a nortear os rumos do Estado como um todo) e as organizações da sociedade.

Segundo Bovero e Bobbio (2000, p. 172 e 173), o esforço contínuo de delimitação do que é político em relação ao não-político ou do Estado e do não-Estado é uma característica da filosofia política moderna, que passou a entender por esfera da não-política ou do não-Estado, ora a sociedade religiosa, ora a sociedade natural (o pré-conceito de sociedade civil).⁶ Assim, a questão fundamental da “política” passou a ser o tema das “fronteiras” e, dependendo do autor ou da escola, essas fronteiras ora são mais recuadas, ora são mais avançadas, seja em relação à sociedade religiosa, seja em relação à sociedade civil.

Por outro lado, durante longa e ininterrupta tradição, os tratados de política, da antiguidade clássica, passando pelo pensamento medieval e moderno, consideram a relação política (relação entre governantes e governados) bem mais da parte do “príncipe” do que da parte dos cidadãos. Isto é, o objeto principal da política sempre foi o governo – o “bom ou o mau governo”: como conquistar o poder e como exercê-lo; quais os poderes de comando, como se distinguem e se equilibram entre si; como criar as leis e como fazer com que sejam observadas; etc. (BOVERO e BOBBIO, 2000, p. 478-479). A grande quinada teve início no Ocidente a partir da doutrina do “direito natural” (de Hobbes a Kant) que floresceu entre os séculos XVII e XVIII.⁷ Se até então o indivíduo era tratado essencialmente como objeto de poder ou no máximo um sujeito passivo, a mudança baseada no direito natural pressupõe uma concepção individualista de sociedade e, portanto, de Estado: antes vem o indivíduo (que tem valor em si mesmo) e depois vem o Estado: este é feito de indivíduos, e não o indivíduo “feito” pelo Estado. Foi assim que o individualismo, cunhado inicialmente de modo negativo, foi ganhando conotação positiva, tornando-se a “base filosófica da democracia, entendida como forma de governo no qual todos são livres para tomar decisões em questões que lhes dizem respeito e têm o

⁶ Afirmam Bovero e Bobbio (2000) que a obra de Hobbes (*O Leviatã*), no século XVII, pode ser considerada o marco da teoria moderna do Estado.

⁷ *Ibid.* (p. 476) Para os autores esse aspecto levou a uma “inversão radical na história e secular moral”: seja mítica, fantástica ou real, no início ela colocava sempre um código de deveres (ou de obrigações), não de direitos. “Naturalmente, dever e direito são termos correlatos, como pai e filho, no sentido de que, tal como não pode existir um pai sem um filho e vice-versa, da mesma forma não pode existir um dever sem direito; mas, tal como o pai vem antes do filho, da mesma forma a obrigação sempre veio antes do direito”.

poder de fazê-lo” (BOVERO e BOBBIO, 2000, p. 481). De modo que, com o nascimento e consolidação do individualismo⁸, ganha força a moderna concepção sobre *direitos* e *deveres*, seja por parte dos indivíduos, seja por parte do Estado, ou dito de outra forma, da relação entre governantes e governados e, portanto, entre Estado (visto como “sociedade política”) e sociedade civil.

Ora, se na política moderna, o Estado assumiu um papel central, especialmente a partir da formação dos Estados-nação (COLLIOT-THÉLÈNE, 1999, p. 08), na contemporaneidade, porém, alguns discursos e temas políticos ganharam mais evidência; dentre vários, destacam-se justamente *cidadania* e *democracia*. Esta última, por exemplo, ao final do século XX, assumiu um lugar central no campo político⁹, sendo intensa a disputa em torno da questão democrática, travada ao final de cada uma das Guerras Mundiais e ao longo da Guerra Fria (SANTOS e AVRITZER, 2002). De modo que na contemporaneidade:

O processo de emancipação da sociedade em relação ao Estado está tão adiantado que pela primeira vez, a partir de inúmeros pontos de vista, é imaginado o completo desaparecimento, em um futuro mais ou menos distante, do Estado, e conseqüentemente a absorção do político pelo social, ou o fim da política. [Significando] o fim de uma sociedade para cuja coesão sejam necessárias relações de poder político, isto é, relações de domínio fundadas em última instância no uso da força (BOVERO e BOBBIO, 2000, p. 173).

Além do mais, fatos e mudanças ocorridas na passagem do século XX para o século XXI deixaram bastante congestionado o terreno das relações entre Estado e sociedade civil. Momento esse, segundo Nogueira (2005, p. 77-78), riquíssimo de novidades e pleno de paradoxos, devido, em primeiro lugar, ao esgotamento do modelo de “desenvolvimento” que fez a glória do capitalismo no decorrer dos últimos dois séculos (agressivo, predatório, subordinação da ciência e da tecnologia, etc.) e, em segundo lugar, em função da crise do modelo “neoliberal” que, a partir dos anos 70, tentou responder à crise do Estado por meio da centralidade do mercado.

Entretanto, por um lado, os discursos contemporâneos esqueceram ou subestimaram o poder do Estado. A menos que perca toda a significação

⁸ Ibid. (p. 480) Os autores apontam três versões dentro do individualismo: o individualismo metodológico (enfoque dominante nas ciências sociais segundo o qual o estudo da sociedade deve partir do estudo das ações dos indivíduos); o individualismo ontológico (pressuposto da autonomia de cada indivíduo e da dignidade) e o individualismo ético (cada indivíduo é uma pessoa moral).

⁹ Segundo Sen (2000), o século XX estabeleceu o regime democrático e participativo como o modelo preeminente de organização política. Por sua vez, Santos e Avritzer (2002) afirmam que, mesmo assumindo esse lugar central no século XX no campo político, se a democracia continuará a ocupar esse lugar no século XXI, ainda é uma questão em aberto.

institucional, a democracia é um modo de organização e funcionamento do Estado, quer dizer, da relação entre governantes e governados (da relação direitos e deveres); e a cidadania é, do mesmo modo, “um tipo de pertencimento que tem como suporte o Estado” (COLLIOT-THÉLÈNE, 1999, p. 11). Por outro lado, hoje em dia, para se compreender essas outras dimensões da política (democracia, cidadania, sociedade civil, etc.), é preciso compreender o Estado diante desses novos contextos – globais, econômicos e sociais – pleno de novidades e paradoxos.

Grosso modo, a análise do Estado moderno oscilou, desde sempre, segundo dois aspectos. O primeiro (muito mais no plano “ético”) tem como questão central as identidades coletivas, sua ordem e subordinação. Nessa perspectiva, podem ser interpretadas as problemáticas “contratualistas”, decorrendo daí também as interpretações sobre a democracia e a cidadania. No segundo – aquele da relação entre poderes – o “Estado não mais se configura como o pólo de identificação, mas um aparelho, um corpo exercendo as funções da administração de bens e homens”. Enfim, uma relação de poderes em concorrência que inclui a possibilidade de conflitos, compromissos e cumplicidades. Nessa ótica, a atenção se dirige prioritariamente às formas e meios de dominação que se exercem sobre os integrantes do Estado, que aparecem mais na qualidade de súditos que de cidadãos (COLLIOT-THÉLÈNE, 1999, p. 10).

Numa ou noutra perspectiva, autores vários tentaram refletir sobre os processos nacionais de consolidação do Estado moderno. Por um lado, Gramsci (trazendo consigo o legado de Hegel e Marx, principalmente) esforçou-se no sentido de apontar a dialética entre Estado e sociedade civil (governantes e governados) e a busca pela “elevação cultural das massas”. Por outro lado, também pode-se falar de Max Weber e sua reflexão sobre as dimensões de poder e dominação que assumem um papel de destaque no Estado moderno.

Para este último, vale ressaltar que dentre os estudiosos que viveram e experimentaram o século XX, poucos contribuíram como ele¹⁰ “para o enriquecimento do léxico técnico da linguagem política” (BOVERO e BOBBIO,

¹⁰ Segundo Souza (2000, p. 39), a singularidade da cultura ocidental, abordada em Max Weber, reside no fato de que “apenas o Ocidente consegue superar os limites de uma concepção de mundo tradicional e da forma de consciência que lhe corresponde. [...] O seu produto mais acabado é o indivíduo capaz de criticar a si mesmo e à sociedade em que vive. Esse indivíduo liberto das amarras da tradição é o alfa e o ômega de tudo que associamos com a modernidade ocidental, como mercado capitalista, democracia, ciência experimental, filosofia, arte moderna, etc.”.

2000, p. 130 e 132), elaborando, de forma singular, uma “doutrina sociológica total do Estado e do poder”. É conhecida a sua definição de “Estado como monopólio da força legítima”, ou seja, segundo Max Weber, só é possível “definir sociologicamente o Estado moderno por um meio específico que lhe é próprio: o da coação física”:

Se existissem apenas complexos sociais que desconhecem o meio da coação, teria sido dispensado o conceito de “Estado”; ter-se-ia produzido aquilo a que caberia o nome de “anarquia”, neste sentido específico do termo. Evidentemente, a coação não é o meio normal ou o único do Estado – não se cogita disso –, mas é seu meio específico. No passado, as associações mais diversas – começando pelo clã – conheciam a coação física como meio perfeitamente normal. Hoje, o Estado é aquela comunidade humana que, dentro de determinado território – este, o “território”, faz parte da qualidade característica –, reclama para si (com êxito) o monopólio da coação física legítima, pois o específico da atualidade é que a todas as demais associações ou pessoas individuais somente se atribui o direito de exercer coação física na medida em que o Estado o permita. Este é considerado a única fonte do “direito” de exercer coação (WEBER, 1999, p. 525-526).

Se, como diz Weber, no Estado moderno a monopolização da força é a condição necessária para sua existência, entretanto, esta condição não é suficiente. Na realidade, essa força deve ser “legítima”, pois, segundo Bovero e Bobbio (2000, p. 137), somente o poder legítimo está destinado a durar no tempo e somente um poder duradouro e contínuo pode constituir um Estado, isto é:

O Estado, do mesmo modo que as associações políticas historicamente precedentes, é uma relação de *dominação* de homens sobre homens, apoiada no meio da coação legítima (quer dizer, considerada legítima). Para que ele subsista, as pessoas dominadas têm que se submeter à autoridade invocada pelas que dominam no momento dado (WEBER, 1999, p. 526). [grifos no original]

Assim, a partir de Weber, “legitimidade” (na teoria política) e “dominação” (na sociologia política) tornaram-se temas relevantes para a compreensão do Estado moderno. Em princípio, os fundamentos de legitimidade de uma dominação são três¹¹, sendo os dois primeiros (a “dominação tradicional” como era exercida pelo patriarca e pelo príncipe patrimonial de antigamente e a “dominação carismática” exercida pelo profeta ou demagogo e pelo príncipe

¹¹ Weber começa o texto sobre “sociologia da dominação” afirmando que “a ‘dominação’, como conceito mais geral e sem referência a algum conteúdo concreto, é um dos elementos mais importantes da ação social”. Foge ao objetivo deste capítulo aprofundar essa discussão, contudo como sugestão conferir Weber (1999, p.187-580), especialmente o capítulo IX: Sociologia da Dominação.

guerreiro), segundo Weber (1999, p. 526), existentes em todas as associações políticas precedentes. Já a terceira, a dominação em virtude da “legalidade”, da crença na “validade de estatutos legais e da competência objetiva”, caracteriza o Estado moderno. É uma dominação fundamentada em regras racionalmente criadas, quer dizer, em virtude da disposição de obediência ao cumprimento de deveres fixados nos estatutos, uma dominação como exercem o “moderno servidor público e todos aqueles portadores de poder que com ele se parecem neste aspecto”, ou seja:

Para nossa consideração, cabe, portanto, constatar o puramente conceitual: que o Estado moderno é uma associação de dominação institucional, que dentro de determinado território pretendeu com êxito monopolizar a coação física legítima como meio de dominação e reuniu para este fim, nas mãos de seus dirigentes, os meios materiais de organização, depois de desapropriar todos os funcionários estamentais autônomos que antes dispunham, por direito próprio, destes meios e de colocar-se, ele próprio, em seu lugar, representados por seus dirigentes supremos (WEBER, 1999, p. 529).

Portanto, o Estado moderno, investido pelo fundamento de legalização, configurou-se como um poder legal-racional que significa, ao mesmo tempo, um poder ordinário e impessoal. De modo geral, o traço que distingue o poder legal-institucional, seja do tradicional, seja do carismático, “é a impessoalidade, conseqüência do fato de que o critério de legitimidade que sustenta essa forma de poder é o princípio de legalidade”: princípio segundo o qual se acredita que seja legítimo apenas o poder que seja exercido em conformidade com as leis estabelecidas – e, como tal, habitualmente obedecido (BOVERO e BOBBIO, 2000, p. 148).

Enfim, segundo Bovero e Bobbio (2000, p. 154 e 155), o objeto da análise weberiana é histórico e objetivo, de um processo que já cumpriu seu curso; um processo já “no final de um desenvolvimento histórico que marcaria o destino do Ocidente”. Com isso, vão dizer os autores, há uma “remoção do juízo teleológico” da política que era uma característica de outros “clássicos” em que esse processo está no início, por exemplo, Hegel e Marx.

Isto é, Hegel, por um lado, representa o ponto mais alto da “parábola da racionalização do Estado”. Parábola essa (teleológica, vale frisar) que se desenvolve mediante a utilização constante de um modelo dicotômico, que contrapõe o Estado enquanto momento positivo à sociedade pré-estatal ou anti-estatal, degradada a um momento negativo, segundo Bobbio (1982, p. 20). Por outro lado, foi Marx, em sua juventude, quem captou de modo exato a “filosofia

do direito hegeliana”, sendo um dos poucos que fizeram uma crítica consistente ao pensamento de Hegel, percebendo sua “posição especulativa”. Para Marx, o pensamento de Hegel não deve ser criticado porque descreve o “Estado moderno” tal como é (quer dizer, a “natureza” do “Estado” moderno, historicamente determinado); mas deve ser criticado porque o descreve como sendo a “essência universal” do Estado (BOBBIO, 1982).

Iniciava-se aí a “parábola descendente”: a teoria ou apenas a crença (“o mito”, diz Bobbio) do inevitável desaparecimento do Estado – traço característico das ideologias políticas dominantes no século XIX. Marx e Engels fariam dela um dos fundamentos do seu sistema: o Estado não é mais a realidade da idéia ética, o racional em si e para si, como previa Hegel, mas “violência concentrada e organizada da sociedade” (BOBBIO, 1982, p. 21).

Em resumo, Bobbio (1982, p. 21-22) nos apresenta a contraposição de Marx a cada uma das três variantes da “parábola ascendente de racionalização do Estado” (da qual Hegel é o ápice). Primeiramente, para Marx (e Engels), o Estado não é mais concebido como eliminação, mas como conservação, prolongamento e estabilização do estado de natureza: no Estado, o reino da força não é suprimido, mas antes perpetuado; com a única diferença de que a “guerra de todos contra todos” (como argumentava Hobbes) foi substituída pela guerra de uma parte contra outra parte (a luta de classes, da qual o Estado é expressão e instrumento). Em segundo lugar, a sociedade da qual o Estado é o supremo regulador não é uma sociedade natural, conforme a natureza eterna do homem (de liberdade e vontade própria), mas uma sociedade historicamente determinada, caracterizada por certas formas de produção e por certas relações sociais. Portanto, o Estado, em vez de ser a expressão de uma exigência universal e racional, é, ao mesmo tempo, a repetição e o fortalecimento de interesses particulares – o “comitê” da classe dominante. Por fim, em terceiro lugar, o Estado não se apresenta mais como superação da sociedade civil (ou “natural”), mas como o seu simples reflexo: se a sociedade civil é assim, assim será o Estado. Este contém a sociedade civil, não para transformá-la em outra coisa, mas para conservá-la tal qual é; ou seja, a sociedade civil, historicamente determinada, não desaparece no Estado, mas reaparece nele com todas as suas determinações concretas. Aí, diz Bobbio (1982), estão colocados os elementos fundamentais da doutrina marxiana (e também engelsiana) do Estado: (a) como aparelho coercitivo; (b) como instrumento de dominação de classe; e (c) como

momento secundário ou subordinado à sociedade civil (entendida como sociedade burguesa):

Assim, a inversão das relações entre Sociedade Civil e Sociedade Política tem como consequência uma completa inversão na concepção do discurso histórico: o progresso [o processo teleológico] não mais se orienta da sociedade para o Estado, porém, ao contrário, do Estado para a sociedade. O processo de pensamento que se inicia com a concepção do Estado que suprime o estado de natureza termina quando surge e ganha força a teoria segundo a qual o Estado, por sua vez, deve ser suprimido (BOBBIO, 1982, p. 23).

Isso quer dizer que, em Marx, o esquema hegeliano sociedade civil e Estado é totalmente subvertido, colocando o Estado apenas como um fenômeno, “uma aparência projetada acima das atividades econômicas da sociedade civil”. Nesse sentido, a sociedade civil não aparece associada a qualquer possibilidade de aglutinação de uma “nova eticidade”, uma vez que, no capitalismo, ela constitui a fonte e expressão do domínio da burguesia.

Por um lado, se Marx não desenvolve uma teoria sobre a relação dialética entre sociedade civil e sociedade política (o Estado), por outro, ele busca a superação concreta da desumanização moderna, indicando o surgimento de um “ser” social capaz de conjugar liberdade individual com a emancipação dos trabalhadores que, ao mesmo tempo, aprendem a reconhecer e a organizar suas próprias forças como forças sociais, deixando de separar de si a força social da forma de força política – este ser seria o proletariado. Ou seja, em Marx o Estado não é considerado em seu caráter universalista, pois ele o identifica como construção institucional a serviço da classe dominante (reflexo imediato da distribuição desigual dos meios de produção verificados no âmbito da economia) e portanto, este Estado só poderia ser considerado como “universal” quando o proletariado (representante mais geral dos subjugados) chegasse ao poder promovendo a transição para a sociedade comunista.

E assim foi se consolidando o conceito de “Estado”. Interessa-nos apontar que aí se encontra a fonte do poder e dominação legítima (como disse Weber), racional e legalmente fundamentada (condição que na análise weberiana vai desembocar no desenvolvimento da burocracia). Mas também aí se desenvolve uma dialética entre o Estado e a sociedade (as organizações, as classes, os indivíduos), uma trama conflituosa, seja no sentido de elevar o Estado a sua “ética universal”, seja para suprimi-lo como condição essencial para uma “outra” sociedade – esta fundada noutra ética. Importante citar que nesse

processo de construção do conceito de Estado e na sua relação com a sociedade, o termo sociedade civil, embora de forma secundária, também foi ganhando um arcabouço teórico próprio, consolidando-se de forma autônoma como fonte de explicação de uma esfera complementar à esfera política para, assim, configurar o par “unitário” do Estado moderno – sociedade civil e sociedade política.

Quer dizer, a idéia de uma sociedade civil autônoma em relação ao Estado (ou em relação à sociedade política) ganhou importância com o “jusnaturalismo” e o nascimento da economia política de tradição britânica, especialmente, John Locke e Adam Smith. No entanto, é justamente Hegel quem “moderniza” o conceito de sociedade civil, incluindo nessa esfera, “instituições sociais e cívicas que inibem e regulam a vida econômica, levando para um processo inevitável de educação à vida racional do Estado”. Já no século XIX, o conceito caiu em desuso e coube a Gramsci, no século XX recuperá-lo, afirmando que sociedade civil é a parte (do Estado em sentido ampliado) que se preocupa com a elaboração do consentimento, não com a coerção ou o domínio formal (este por sua vez seria tarefa da sociedade política); a sociedade civil seria a esfera da “política cultural” (OUTHWAITE e BOTTOMORE, 1996, p. 718). Mas, ao tornar-se o “primeiro autor marxista” que em sua análise serve-se de modo positivo do conceito de sociedade civil, Gramsci traz consigo um legado de significações oscilantes que exigem cautela nas suas comparações (BOBBIO, 1982, p. 26).

Marcadamente, tanto pela sua ousadia, como pela sua originalidade no trato do conceito de sociedade civil, Gramsci desenvolve sua teoria já no “cárcere”¹² e, embora fragmentárias na aparência, suas incansáveis anotações guardam uma unidade e coerência se analisadas em conjunto.¹³ A sociedade civil, em Gramsci, caracteriza-se por ser “livre, aberta, múltipla, dinâmica e criativa” e, ao mesmo tempo, profundamente unificada em torno do objetivo político perseguido durante sua curta vida: ou seja, “a elevação social, cultural e

¹² Gramsci (1891-1937) foi preso em 08 de novembro de 1926 em função das “medidas excepcionais” adotadas pelo regime fascista italiano. Dois anos depois, em 1928 (04 de junho) foi condenado a 20 anos, 4 meses e 5 dias de reclusão pelo “Tribunal Especial”. Acometido por súbitas crises de saúde, Gramsci morre em 27 de abril de 1937, antes mesmo de completar sua sentença (cf. GRAMSCI, 2001, p. 49-74).

¹³ Ibid. Gramsci escreve 33 cadernos, dentre estes, 29 com notas e apontamentos de sua própria autoria (os outros quatro, sendo de traduções). De acordo com a edição italiana de Gerratana (autor que primeiro organizou a íntegra dos Cadernos de Gramsci), estes 29 cadernos são divididos em dois grandes grupos: “miscelâneos e especiais”. Além desses grupos, as notas também foram divididas em outros três grupos: textos A, B e C. De modo geral, os textos A são dos “miscelâneos” e depois retomados (integralmente ou com modificações) nos textos C. Os textos B são de redação única.

política das massas e dos excluídos, até sua transformação em protagonistas autônomos numa sociedade verdadeiramente democrática” (SEMERARO, 1999, p. 15). Na verdade, a “evolução teórica” de Gramsci tem por base a preocupação com duas realidades bastante opostas: “o Estado fascista, que o mantém prisioneiro, e o Estado soviético, em cuja causa ele se reconhece” (LIGUORI, 2003, p. 181).

Se por um lado, é exatamente o crescimento do fascismo na Itália e as involuções políticas na URSS – ambas na primeira metade do século XX – que alimentam a sua reflexão, também são estas referências históricas que levaram Gramsci a rever o “modelo ingenuamente conflitualista predominante nas interpretações do marxismo e a considerar o peso da cultura e a função da sociedade civil como elementos fundamentais na construção da nova hegemonia política” e, portanto, para uma sociedade democrática (SEMERARO, 1999, p. 25). Por outro lado, é Gramsci também um dos primeiros a perceber como nos “Estados” ditos liberal-democráticos, novos e importantes fenômenos passam a existir: “de ‘organização das massas’, de regulamentação – até mesmo coercitiva – de seus modos de vida, de busca de um novo e forte ‘conformismo’, necessário para o desenvolvimento da nova produção fordista” (LIGUORI, 2003, p. 181). De modo que, mesmo antes de sua prisão, Gramsci já deixara de privilegiar o tema da “revolução” para se concentrar mais sobre as dimensões do poder e as estratégias de luta adequadas às complexas sociedades ocidentais. Ele já havia se convencido da necessidade de observar os avanços e as falhas que o movimento operário e as organizações da sociedade civil apresentavam, combatendo o imediatismo e o pragmatismo, com uma maior fundamentação teórica para as novas práticas sócio-políticas das classes trabalhadoras (quer dizer, no desenvolvimento da “filosofia da práxis”¹⁴).

Assim sendo, os horizontes e novas perspectivas traçadas por Gramsci trazem um conceito de sociedade civil totalmente novo.¹⁵ Isto é, suas atenções

¹⁴ De acordo com Semeraro (1999, p. 102), o programa dos “Cadernos do Cárcere” representa a maior contribuição que Gramsci deu a elaboração de uma “filosofia da práxis” independente, original; estímulo poderoso de uma “nova cultura em incubação que se desenvolverá com a ampliação das relações sociais”. Nos “Cadernos” de fato se assiste a um brilhante jogo dialético que visa a compor em unidade as tensões dualistas e as contradições ricas e complexas entre teoria/prática, intelectuais/massa, organização/espontaneidade, sociedade política/sociedade civil, ocidente/oriente, norte/sul, história mundial/história particular.

¹⁵ Ainda nas suas traduções (antes de escrever muitos dos seus “Cadernos”), Gramsci (2001, p. 10) já se referia ao termo marxiano “*bürgerliche Gesellschaft*” como “sociedade burguesa” e não como sociedade civil, indicando, possivelmente, que seu “conceito de sociedade civil tinha uma acepção diversa daquela que possuía em Marx”.

não se concentram no Estado, para onde tudo deve ser finalizado, conforme Hegel, ou a partir de sua destruição e recriação da nova sociedade, como disse Marx. Gramsci estabelece uma dialética entre a sociedade civil e a sociedade política, sendo que aquela não está orientada em função desta, nem se reduz tampouco ao mundo informal das relações econômicas burguesas. A sociedade civil em Gramsci é principalmente o extenso e complexo espaço da moderna sociedade onde se travam os enfrentamentos ideológicos, políticos e culturais que definem a “hegemonia” dum grupo dirigente sobre toda a sociedade. Indo mais além, Gramsci afirma que, por um lado, a sociedade não pode ser pensada de forma binária, com projetos sociais fechados, dentro de dois mundos separados. Para ele, tanto a “burguesia como os trabalhadores estão imbricados na mesma complexidade de relações que se manifestam na sociedade civil, onde se disputa, palmo a palmo, o difícil terreno da hegemonia” (SEMERARO, 1999, p. 132). Por outro lado, o Estado não pode ser visto como uma ilusão ou uma criação artificial que joga automaticamente contra os trabalhadores. Para Gramsci, o Estado é uma realidade concreta que precisa ser apreendida, conquistada e reconstruída em função dos interesses populares. O que deve ser esvaziado, de fato, é o Estado burguês e não a “política e as instituições” das quais a sociedade, como um todo, não pode prescindir.

Embora compartilhando da crítica de Marx à ordem burguesa, Gramsci “amplia dialeticamente” algumas de suas teses (especialmente, uma teoria do Estado, contrária a Marx). Segundo Coutinho (2003b, p. 72), a acepção ampla de política¹⁶ apresentada por Gramsci nos *Cadernos* é uma compreensão da política “como um momento ineliminável e constitutivo da própria estrutura ontológica do ser social”, algo que não pode ser concebido como “historicamente transitório”. A ampliação do conceito de Estado proposto por Gramsci tem a ver com a própria teorização da relação entre Estado e sociedade civil, uma vez que esta não é nem estrutura, tal como Marx a entende, nem o “sistema de carecimentos” hegeliano, mas o conjunto de associações sindicais, políticas e culturais, etc., geralmente designadas como “privadas” para distingui-las da

¹⁶ De acordo com Coutinho (2003b, p. 70-71), Gramsci emprega o conceito de política em duas acepções: ampla e restrita. “Em sua acepção ampla, política é identificada com liberdade, com universalidade, ou mais precisamente, com todas as formas de práxis que superam a simples recepção passiva ou a manipulação dos dados imediatos da realidade [...]. Nessa acepção ampla, ‘política’ em Gramsci é sinônimo de ‘catarse’: [...] a passagem do momento meramente econômico (ou egoístico-passional) ao momento ético-político, isto é, a elaboração superior da estrutura em superestrutura na consciência dos homens. [...] Em outras palavras: seria ‘catártico’ o momento no qual a classe, graças à elaboração de uma vontade coletiva, não é mais um simples fenômeno econômico, mas se torna, ao contrário, um sujeito consciente da história”.

esfera “pública” do Estado. Mas Gramsci impede tal distinção nítida, “orgânica”, dizendo que partidos e associações constituem a “trama privada do Estado”. Em seus estudos, percebe certas determinações do conceito de Estado, “habitualmente entendido como sociedade política (ou ditadura, ou aparelho coercitivo para adequar a massa popular a um tipo de produção e à economia de um dado momento)”. Quase nunca é entendido como “equilíbrio entre sociedade política e sociedade civil ou hegemonia de um grupo social” sobre a sociedade nacional como um todo (LIGUORI, 2003, p. 179).

Além disso, afirma Liguori (2003, p. 180), a ampliação do conceito de Estado em Gramsci acompanha paralelamente a elaboração da teoria da “hegemonia”: o conjunto da força e do consenso, ou o consenso a ser posto ao lado da força. Impõe-se aí que, à noção geral de Estado, devem-se agregar elementos remetidos à noção de sociedade civil. Assim, Estado ampliado é igual a sociedade política mais a sociedade civil, isto é, “ditadura mais hegemonia”.

Enfim, tudo isto para dizer que a dominação de determinada “classe” é multidimensionalmente fundada. Para Gramsci ela não é mero produto do domínio econômico e do controle decorrente do aparelho de Estado. Na realidade, a “hegemonia é conquistada também e até mais propriamente no plano cultural, expressando, assim, a capacidade de uma classe específica para dirigir moral e intelectualmente o conjunto da sociedade, produzindo consensos em termos de seu projeto político” (COSTA, 2002, p. 40). A disputa entre “classes” e grupos sociais pela “hegemonia” tem como lugar predominantemente a órbita da sociedade civil, completando-se no plano da sociedade política (no aparato estatal), decorrendo daí o “modelo tripartite” de sociedade elaborado por Gramsci. Por um lado, permanecendo inalterado na crítica marxiana, a infraestrutura econômica. Por outro, a “superestrutura”, desdobrando-se em duas esferas: sociedade política e sociedade civil (COSTA, 2002).

Portanto, são estas noções – Estado e sociedade civil – que dão base para o entendimento do que estamos definindo como “experimentalismo institucional”: processo em que estão presentes, fundamentalmente, o aparato estatal (a sociedade política) e organizações da sociedade civil. Aliás, por concepção, o sentido amplo de Estado, conforme definição gramsciana, já comporta a sociedade civil, mesmo que na prática, às vezes, esta se apresente (ou, ao contrário, esteja oculta) submetida à dominação da “sociedade política”.

Tradições estas que, a partir de Weber e de Gramsci, vão influenciar muitas das interpretações sobre o “Estado brasileiro”. A primeira, especialmente com Raymundo Faoro (1979), em “Os Donos do Poder”, cristaliza a noção de “Estado patrimonialista” para o caso brasileiro. Vale ressaltar alguns autores que se utilizaram dessa tradição – Bresser-Pereira (2001 e 2003), Camargo (2001), Santos (2006), etc. – justamente para interpretar a constituição do Estado brasileiro e sua relação dominante para com a sociedade. A segunda tradição consolida-se a partir dos anos 70 em conjunto com o processo de redemocratização do país, especialmente com Costa (2002), Coutinho (2003) e Nogueira (2005), dentre outros, que fazem uma ampla interpretação da sociedade civil e sua relação com o Estado brasileiro, este por vezes, patrimonial, noutras autoritário, ou ainda burocrático, contudo, sempre interpelado por uma sociedade civil que se esforçou na construção de um Estado democrático.

Assim, o percurso aqui percorrido procura dialogar com alguns dos teóricos que interpretam o caso brasileiro, seja em relação ao Estado, seja em relação à sociedade civil. Os “clássicos”, vistos acima, não serão mais objeto de análise, uma vez que, para nosso objetivo, já foram suficientes para sedimentar o terreno em que irá transcorrer o percurso: a distinção e unidade da dialética entre Estado e sociedade civil na construção dos processos de “experimentalismo institucional”.

Notas metodológicas

Vale frisar inicialmente que a idéia de refletir sobre o que estamos denominando de “experimentalismo institucional” – temática ampla e dispersa, porém desafiadora – foi ganhando motivação desde o início de 2003, justamente na instalação do Governo Lula e por conta da implantação do Programa Fome Zero. Na época, embora já engajado no curso de doutorado, contribuimos com alguns movimentos sociais rurais do estado da Paraíba, especialmente no sentido de dialogar com as iniciativas políticas do “novo” governo. Assim sendo, por inúmeras vezes participamos em diversos fóruns, conferências e espaços de “concertação” e diálogo entre o governo e a sociedade civil. Convém destacar apenas alguns:

- i. Participação na Rede Nacional de Colaboradores (RNC) da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, entre dezembro de 2003 e junho de 2004.
- ii. Membro do Comitê Permanente de Desenvolvimento Territorial do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), entre agosto de 2005 e maio de 2006.
- iii. Membro da Câmara Técnica de Desenvolvimento Territorial do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável, entre julho de 2005 e maio de 2006.
- iv. Participação no Fórum de Desenvolvimento Sustentável do Território da Borborema, entre 2004 e 2006, bem como em seus núcleos de coordenação e técnico.
- v. Participação em todo o processo preparatório (pré-conferências regionais) e de realização da Primeira Conferência de Segurança Alimentar do estado da Paraíba, entre 2003 e 2004.
- vi. Por fim, participação na Rede ATER-NE (rede de organizações não-governamentais do Nordeste que desenvolve um programa piloto de assistência técnica em parceria com o MDA), entre 2004 e 2006.

Soma-se a isso, uma experiência profissional entre 2004 e 2006, compondo o corpo técnico da organização não-governamental AS-PTA, atuando na Paraíba desde 1993, especialmente na região do “Agreste da Borborema”. Aí desenvolvíamos atividades de coordenação do programa de “políticas públicas e desenvolvimento sustentável”.

Tudo isso para dizer que estas experiências fizeram amadurecer o tema proposto aqui e, justamente, foram estas “experiências” que serviram como base do trabalho de campo. O desafio maior foi de organizar todo o material disponível (relatórios, documentos, notas pessoais, projetos de intervenção, etc.). Optamos por não fazer as convencionais “entrevistas”, pois a presença constante (embora não se caracterizando como pesquisa participante) nos diversos espaços em que se configuravam os “experimentalismos institucionais” nos pareceu suficiente. Talvez não o tenha sido, mas assumimos as responsabilidades sobre as falhas e as lacunas que porventura existam no texto.

Ao mesmo tempo, fizemos um esforço de usar a Internet como outra base de pesquisa. Como dissemos, o envolvimento desde 2003 com as novas políticas do governo, permitiram constituir um banco de dados (notícias,

documentos, artigos, estatísticas, avaliações, entrevistas, discursos, denúncias, etc.) tendo como fonte justamente a Internet. Ao momento de escrever o texto final, fizemos questão de assegurar a atualidade do material arquivado. Para isso, novas consultas foram feitas e, conseqüentemente, foram atualizados os “links” de todas as páginas e portais que foram fonte de pesquisa aqui, tanto políticas, como científicas. Daí o excesso de notas de rodapé, citando, às vezes, sucessivamente o mesmo “portal” pesquisado. Na verdade, fizemos essa opção “excessiva” na intenção de apontar o “portal” da Internet de modo geral, mas fundamentalmente, de deixar em cada nota o “link” que leva diretamente ao documento utilizado, evitando que o leitor perca tempo pesquisando no portal como um todo.

Desde o início, a intenção deste trabalho era estabelecer “um olhar de baixo”, por assim dizer, em relação à construção e implementação de políticas públicas. Na realidade, não interessava ficar unicamente analisando as concepções (com um olhar de cima), mas, sobretudo, interessava-nos acompanhar e refletir sobre a “mão dupla” em que se efetivam as políticas: a concepção nacional e o contexto e os atores locais. Além disso, pretendíamos “um olhar” que não fosse “A Verdade”, mas que pudesse se aproximar o máximo possível de uma “compreensão” da realidade (que foi vivida e experimentada por uns, e observada e assimilada por outros, nos quais nos incluímos). Sabemos que é uma reflexão limitada a “um olhar”, uma leitura individual de uma experiência coletiva e plural, construída por inúmeros atores sociais e políticos (individuais e coletivos), construção essa feita por corpos e almas, mentes e espíritos, ou seja, um processo cheio de subjetividades e de interesses.

Embora limitada – é reconhecido o fato – nosso esforço foi no sentido de superar a fragmentação desse olhar individual, criando assim um sentimento de continuidade, de um processo de idas e vindas, como o foram na prática estes “experimentalismos”. Embora, muitas vezes, a reflexão comece descrevendo um “evento” específico e pontual, por um lado, há uma preocupação em articular o evento específico ao processo em seu conjunto e não ficando apenas nas análises pontuais. Por outro lado, também existe uma preocupação no texto em articular o “evento” específico ou o caso da política específica a uma região ou a um estado, com o programa ou com o planejamento nacional (a partir do material disponibilizado pelo governo via Internet, publicações impressas, cartilhas, folder, relatórios, etc.), atentando para os parâmetros gerais das

políticas e suas adequações aos locais e vice-versa, ou seja, observando e descobrindo como as adequações locais também serviram de base para definir novos parâmetros no plano nacional.

Concluindo, uma forte característica desse texto é seu caráter de “relato”. Por inúmeras vezes, tem-se a impressão que estamos diante de um documento institucional, relatando eventos cotidianos – aqueles que fazem parte do “senso comum”. Que seja! Mas desejamos que essa característica não tenha colocado barreiras intransponíveis para a compreensão do real e do social conforme exige a ciência sociológica. É importante também afirmar que a ciência sociológica aqui usada, como diz Santos (2003, p. 60), está engajada com a emergência do “paradigma de um conhecimento prudente para uma vida decente”, a qual tenta dialogar com outras formas de conhecimento – não para superá-los ou dominá-los – mas, deixando-se penetrar por elas. Destas formas, destaque especial é dado à forma de conhecimento definida como senso comum: “o conhecimento vulgar e prático com que no cotidiano orientamos as nossas ações e damos sentido à nossa vida” (SANTOS, 2003, p. 88).

Assim, a sociologia usada aqui parte da “virtude emancipatória” do senso comum, não no sentido apologético, mas alertando também que, se deixado a si próprio, este senso comum é conservador, podendo legitimar prepotência, exclusão e dominação. Contudo, sendo interpretado pelo conhecimento científico, o senso comum pode estar na origem de uma nova racionalidade: “uma racionalidade feita [de muitas] racionalidades” (SANTOS, 2003, p. 90). São essas racionalidades, os sentidos, os significados – de práticas e de atores – que estarão no foco deste texto, buscando elucidar, nesse percurso, se é possível identificar o surgimento de uma “nova racionalidade” e, se for o caso, como podemos defini-la: o “experimentalismo institucional” pode ser caracterizado como uma nova racionalidade?

Finalmente, um rápido esclarecimento sobre a organização desse texto, composto por duas seções (excluindo-se essa introdução), com 4 e 3 capítulos, respectivamente. Na primeira, a reflexão centra-se sobre um “experimentalismo institucional” constituído, de um lado, por órgãos de governo e sua política de segurança alimentar e, de outro, por uma ação coletiva para a convivência com o semi-árido, desenvolvida pela Articulação no Semi-Árido Brasileiro (ASA-Brasil). O foco central será a experiência na Paraíba (Articulação do Semi-Árido Paraibano, ou seja, ASA-Paraíba), embora, conseqüentemente, por ser uma

articulação em rede, muitas vezes o que diz respeito à ASA-Paraíba diz respeito à ASA-Brasil e vice-versa. Contudo, a interação da ASA-Brasil com as outras Articulações estaduais, certamente, teve muitos traços comuns com a experiência da ASA-Paraíba, como, sobretudo, traços específicos em função da autonomia que cada estado tem em relação aos demais. De modo que essa reflexão não pode ser transposta às demais realidades estaduais, carecendo, para isso, de um esforço de análise em cada situação específica. Ainda sobre esse “experimentalismo”, a maior força de interação – ou a dialética – ocorreu entre o Governo Federal e as organizações da sociedade civil e, portanto, pouco interagiu, em termos de diálogo, com os outros “entes” federados (estados e municípios), embora muitos conflitos ocorreram exatamente por esse “privilégio” da sociedade civil em detrimento dos governos estaduais e municipais.

Na segunda seção, o “experimentalismo institucional” em análise, desta vez, é constituído entre a estratégia do governo em estimular o desenvolvimento territorial e as experiências de desenvolvimento conduzidas pelos atores sociais dos territórios. Especial destaque será dado aqui ao Pólo Sindical da Borborema e sua experiência de construção de “territórios agroecológicos”. Nesse caso, ao contrário do anterior, a interação dos “entes” da federação é mais constante – e necessária para os objetivos do governo com a política de desenvolvimento territorial.

Por fim, o texto encerra com as considerações finais (sem a pretensão de concluir, pois é uma experiência ainda recente), buscando apontar alguns entraves que ocorreram ao longo dos “experimentalismos”, travando o processo em certas ocasiões. Mas também serão pontuados alguns avanços concretos que potencialmente podem mudar as futuras relações políticas e sociais – as relações entre governo e sociedade civil –, (re)definindo “novos” pactos de convivência, sejam sociais ou federativos.

SEÇÃO I

O experimentalismo institucional em torno da segurança alimentar e da convivência com o semi-árido

CAPÍTULO PRIMEIRO

O início da relação entre governo e sociedade: exemplos a partir do Programa Fome Zero na Paraíba

O ano de 2003 chegava ao final do seu segundo mês, exatamente dia 27, quando Frei Betto – Assessor Especial da Presidência da República – estava em visita à Paraíba, divulgando o programa Fome Zero (PFZ), carro-chefe da “política social” do Governo Lula. Este governo, que se instalara no primeiro dia de janeiro daquele ano, chamara a atenção da sociedade brasileira – e também de parte das Nações Unidas¹⁷ – dando destaque à questão social, especialmente em relação à “segurança alimentar”, (re)colocando na cena política brasileira uma situação concreta que historicamente vem afetando uma grande parcela da população do país.

Essa atitude criara uma grande expectativa por parte da sociedade principalmente por “inverter” a tendência ocorrida no Brasil durante toda a década de 90. Era fato que as tentativas de enfrentamento da “dívida social brasileira” haviam sido relegadas a um segundo plano, pautado por um conjunto de questões outras, dentre as quais podem ser destacadas:

- (i) a prioridade conferida pelo Estado ao ajuste macroeconômico;
- (ii) a fragilidade do pacto federativo, que resulta na concorrência de competências e na falta de clareza quanto aos papéis da União,

¹⁷ No primeiro ano de governo, em vários de seus discursos internacionais, o Presidente Lula apresentou a idéia de um fundo mundial contra a pobreza: “a idéia de criar um fundo internacional de combate à fome foi apresentada pela primeira vez por Lula durante o Fórum Econômico Mundial, ocorrido em janeiro em Davos (Suíça). Na ocasião, o presidente disse que o primeiro passo para um pacto mundial pela paz e contra a fome seria criar um “fundo internacional para o combate à miséria e à fome nos países do Terceiro Mundo, constituído pelos países do G-7 e estimulado pelos grandes investidores internacionais”. Presidente vai à ONU pedir Fome Zero mundial, diz Graziano. *Jornal Folha de São Paulo*. Brasil, 12 Mai. 2003. Portal da Folhaonline. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fohla/brasil/ult96u48954.shtml>>. Acesso em 09 Jan. 2007.

dos estados e dos municípios na implementação das políticas públicas; (iii) as transformações tecnológicas e as profundas alterações que vêm ocorrendo no mundo do trabalho; e (iv) o alcance e os limites do papel do Estado em relação à promoção do desenvolvimento sustentável do país (IPEA 2000, p. 07b). [grifos nossos]

Um paradoxo perverso – o Brasil, com suas proporções invejáveis (terra e recursos naturais) em relação à capacidade de produção de alimentos, deixava grande parte de sua população sem um mínimo necessário a uma vida digna, sem o “direito à alimentação”¹⁸ – tinha como consequência a “exclusão social”, fazendo com que o governo se lançasse numa cruzada para enfrentar o problema, instituindo o programa Fome Zero: programa de segurança alimentar e nutricional do Governo Federal. “Meu primeiro ano de mandato terá o selo do combate à fome... Se ao final do meu mandato, cada brasileiro puder se alimentar três vezes ao dia, terei realizado a missão de minha vida...” – frase do Presidente Lula apresentada em discurso no dia seguinte após sua eleição, expressando o caráter do programa (BELIK e DEL GROSSI, 2003, p. 09).

Vale ressaltar que essa “exclusão” – sendo “a fome a face mais visível da insegurança alimentar” – atingia 54 milhões de pessoas no país, isto é, pessoas que não tinham renda suficiente para o básico da uma vida cidadã: alimentação, saúde, vestuário e moradia. Destes, 24 milhões não dispunham do necessário para uma alimentação adequada: alimentação diária suficiente para suprir a energia requerida para manutenção do organismo e para atividades normais do ser humano.¹⁹ Contudo, a fome não era – e ainda não o é – um problema exclusivo do Brasil. No mundo inteiro, apesar dos esforços da ONU (que em 1996 fazia referência a 800 milhões de pessoas passando fome em todo o mundo), a fome não tem diminuído.²⁰ Ao contrário, ela tem aumentado ainda mais no final

¹⁸ Além do direito à alimentação, o conceito de segurança alimentar incorpora várias dimensões, conforme definição: “Segurança alimentar e nutricional é a garantia do direito de todos ao acesso a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente, com base em práticas alimentares saudáveis e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais e nem o sistema alimentar futuro, devendo ser realizado em bases sustentáveis. Todo país deve ser soberano para assegurar sua segurança alimentar, respeitando as características culturais de cada povo, manifestadas no ato de se alimentar. É responsabilidade dos Estados Nacionais assegurarem este direito e devem fazê-lo em obrigatória articulação com a sociedade civil, cada parte cumprindo suas atribuições específicas” (FOME ZERO, 2001, p. 15).

¹⁹ Esses dados estavam contidos no documento base do Projeto Fome Zero (PFZ). Este documento e outros materiais foram disponibilizados na Internet, no Portal do Programa Fome Zero. Disponível em: <www.fomezero.gov.br>. Acesso em 29 Ago. 2006.

²⁰ De acordo com Novaes (2006, não paginado), “no seu mais recente relatório, divulgado em março, a Organização para a Alimentação e a Agricultura (FAO), das Nações Unidas, joga um balde de água fria nos otimistas: a meta de reduzir à metade até 2015 os mais de 800 milhões de pessoas no mundo que passam fome, adotada na Cúpula Mundial sobre a Alimentação, em 96, e reiterada na

da década de 90, especialmente em algumas regiões mais vulneráveis do planeta – são os territórios “não pertinentes sob a perspectiva da lógica do sistema”, verdadeiros “buracos negros da miséria humana na economia global”, segundo Castells (1999a, p. 22).

Com a missão de enfrentar o problema diretamente, o Governo Lula havia criado um ministério unicamente para tratar da temática – o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar (MESA) – tendo como titular da pasta o prof. da Unicamp, José Graziano da Silva. O MESA, por sua vez, vinculado à Presidência da República, fora criado por Medida Provisória logo no primeiro dia de governo²¹ e tinha competência para (i) formular e coordenar a implementação da “Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional”, com o objetivo de garantir o direito humano à alimentação no território nacional, (ii) e estabelecer diretrizes, além de supervisionar e acompanhar a implementação de programas no âmbito da “Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional”. Por outro lado, também eram da competência do ministério extraordinário articular a participação da sociedade civil no estabelecimento de diretrizes para a “Política Nacional de Segurança Alimentar”, bem como promover a articulação entre as políticas e programas dos governos federal, estaduais e municipais e as ações da sociedade civil ligadas à produção alimentar, alimentação e nutrição.

Voltando à visita de Frei Betto (embora o programa só tenha sido efetivado na Paraíba em maio de 2003, segundo Oliveira, 2003), seu principal objetivo era justamente apresentar e sensibilizar os governantes paraibanos sobre a importância do programa Fome Zero, no sentido de que estes assumissem a co-responsabilidade junto ao Governo Federal e, ainda, sobre a importância da formação de conselhos locais – estaduais e municipais – de segurança alimentar, permitindo assim, uma maior participação da sociedade civil no programa, uma vez que esta também haveria de assumir sua co-responsabilidade.²²

Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, na África do Sul, só será cumprida, na melhor das hipóteses, em 2030”.

²¹ Medida Provisória nº 103, de 1º de Janeiro 2003 que “Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências”. Em maio do mesmo ano, essa Medida foi transformada em lei (Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003). Portal da Presidência da República Federativa do Brasil. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2003/103.htm>. Acesso em 13 Set. 2006.

²² Naquele momento, Frei Betto buscava a adesão da sociedade ao “mutirão contra a fome”. Isto é: “O que você pode fazer? Faça um programa para os próximos quatro anos. Evite agir sozinho. A união faz a força. Una-se a outras pessoas – amigos, colegas de trabalho, parentes – para que o resultado seja mais eficaz. Organize um comitê do Fome Zero em seu local de trabalho, igreja ou

Vale salientar que em âmbito federal, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) – órgão de assessoramento imediato ao Presidente da República – havia sido criado ainda no primeiro dia do Governo Lula. Era da competência do CONSEA, dentre outras, estimular a criação de conselhos estaduais e municipais de segurança alimentar e nutricional, mantendo com estes estreitas relações de cooperação, especialmente em relação às ações definidas como prioritárias no âmbito da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.²³

Em princípio, a visita de Frei Betto era apenas uma “visita oficial”, cumprindo agenda com governos – estadual e municipais – e secretariado de estado. Contudo, vários movimentos sociais e organizações da sociedade civil no estado começaram a se mobilizar para encontrar uma “brecha” na agenda do assessor especial para uma reunião junto aos atores sociais paraibanos. Foi assim que a Articulação do Semi-Árido Paraibano (ASA-Paraíba) enviou o convite a Frei Betto (conferir em anexo “i”) em nome da sociedade civil organizada da Paraíba, fundamentada, por um lado, no interesse do Governo Lula em que a sociedade se integrasse nesse esforço nacional e, por outro, na própria concepção do programa, que reconhecia também o papel da sociedade civil em relação às experiências de segurança alimentar no país e, portanto, depositava “grande confiança” no papel que ela poderia cumprir junto ao programa. Assim, após desfecho da agenda oficial, houve o encontro de Frei Betto com a sociedade civil paraibana mobilizada com este fim.²⁴

Invertendo a lógica predominante nesse tipo de evento, quando algum representante governamental apresenta uma ação ou programa a ser executado pelo governo, dessa vez a intenção era fazer com que o governo ouvisse o que a sociedade civil tinha a dizer e o que estava fazendo no campo da segurança

denominação religiosa, bairro, escola, clube, prédio etc. Faça o seu PRATO – Programa de Ação Todos pelo Fome Zero. É com ele que você e sua turma irão encher os pratos de quem tem fome” (FOME ZERO, 2003, p. 33-35).

²³ De acordo com o Decreto nº 4.582, de 30 de janeiro de 2003, que regulamentou o funcionamento do CONSEA com o objetivo de propor as diretrizes gerais da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Poder Executivo. Portal da Presidência da República Federativa do Brasil. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4582.htm>. Acesso em 13 Set. 2006.

²⁴ O debate organizado pela ASA-Paraíba sobre o Programa Fome Zero ocorreu no dia 27 de fevereiro, na sede do Sindicato dos Engenheiros em João Pessoa. Compareceram cerca de 200 pessoas representando 11 sindicatos urbanos, 13 Sindicatos de Trabalhadores Rurais, 5 associações, 13 ONGs, 3 pastorais, 2 partidos, além de outros movimentos e entidades de classe (CUT, MST, MAB, MTU, Universidades, Rede de Educadores Jovens do NE, DCE, Consulta Popular, religiosos, parlamentares) e também pessoas ligadas a órgãos governamentais (EMATER, CONAB, DFA e Secretaria de educação).

alimentar para, em seguida, ver em que sentido o programa governamental poderia se integrar, apoiar e expandir as “experiências” desenvolvidas.

Assim sendo, a ASA-Paraíba apresentou suas experiências – como uma das iniciativas inovadoras da sociedade civil paraibana no campo da segurança alimentar – demonstrando que, se este tema havia sido alçado à cena política no Governo Lula, a atuação de organizações da sociedade civil, há tempos, já apontava na direção da promoção da segurança alimentar pelo país e, em particular na Paraíba. *Nada de novo precisava ser criado* – aproveitando o mote do Fome Zero – bastava ter como referência as experiências sociais em curso para caminhar na direção da inclusão social.

Nas “Contribuições da Sociedade Civil da Paraíba ao Programa Fome Zero: O caso da Articulação do Semi-Árido Paraibano” (documento formulado pela ASA-Paraíba e entregue a Frei Betto como uma “carta de intenções”), procurou-se destacar como as iniciativas buscavam construir as bases para um “novo modelo de desenvolvimento rural sustentável, centrado numa agricultura familiar numerosa e com base na agroecologia”²⁵ (ASA-PARAÍBA, 2003, p. 02). Ao refletir sobre o problema da fome atualmente – a “face visível da insegurança alimentar” – essa reflexão teria que ser feita de modo mais profundo, buscando apontar as suas raízes no histórico modelo de desenvolvimento rural adotado no país, como um todo e, em especial, no semi-árido.

Uma das raízes da fome e da insegurança alimentar no semi-árido tem a ver com a concentração da estrutura fundiária. Problemática esta, histórica sim, mas que pouco foi atacada de fato pelas políticas governamentais no sentido de reverter a situação de exclusão e “expropriação do campesinato” do acesso à terra (PALMEIRA, 1989) que levou à insegurança alimentar. Porém, mesmo os quem têm acesso à terra não estavam livres da insegurança alimentar. Inúmeras famílias agricultoras perderam sua autonomia para produzir alimentos necessários ao autoconsumo e obtenção de renda para as demandas complementares em função da degradação dos recursos naturais: seja pelo fato da erosão genética ou do esgotamento da fertilidade dos solos, seja pela poluição das águas ou do meio ambiente. Junto com a degradação dos recursos naturais e, em particular, da biodiversidade, essas famílias também acabam

²⁵ Segundo Altieri (1998, p. 18), agroecologia é uma “nova abordagem que integra os princípios agronômicos, ecológicos e socioeconômicos à compreensão e avaliação do efeito das tecnologias sobre os sistemas agrícolas e a sociedade como um todo”. Esse tema voltará a ser discutido posteriormente, buscando aprofundar sua compreensão mais política e metodológica do que propriamente técnica.

perdendo toda a base de conhecimentos “tradicionais” (parte integrante da cultura local), associados ao manejo produtivo dos seus sistemas com base na otimização dos recursos locais – água, solos, biodiversidade (ASA-PARAÍBA, 2003).

Conseqüentemente, essas famílias tornaram-se dependentes de um padrão de consumo baseado na aquisição de alimentos e insumos externos, ficando vulneráveis à fome, uma vez que a segurança alimentar de famílias agricultoras passa fundamentalmente pela capacidade de produzir sua própria alimentação e de conservar os produtos ao longo do ano agrícola. Estratégia que implica na formação de estoques de produtos alimentares e insumos (sementes, forragens, água, etc.) para enfrentar situações adversas e de crise (períodos de secas, estiagens, pragas, etc.).

Enfim, o diagnóstico exposto acima buscava demonstrar que essa situação era fruto de um modelo de desenvolvimento rural que ao longo dos anos provocou a exclusão social de uma grande parcela da população. Modelo este assentado na concentração da terra, no monocultivo para exportação, no alto uso de insumos externos e negação do “conhecimento local”. Como se não bastasse, as políticas públicas deram enorme suporte a esse modelo e o fazem ainda hoje em dia:

Quer dizer, é um modelo de extensão rural inadaptada (desrespeitando os conhecimentos dos agricultores), o apoio inadequado (crédito ligado à imposição de “pacotes”, financiamento por produto e não para o sistema) e uma orientação direcionada à especialização (monocultivos, alto uso de insumos externos) que, de modo geral, estão “a serviço” de um modelo excludente, levando à insegurança alimentar. São políticas que passam ao longo dos processos sociais e de fortalecimento das experiências da agricultura familiar (ASA-PARAÍBA, 2003, p. 03).

Diagnosticado o problema, a ASA-Paraíba sugeria um “outro modelo” de desenvolvimento rural no sentido de mudar a história de exclusão. Modelo este, por sua vez, construído a partir de um processo de mobilização social (especialmente, da ampla diversidade da agricultura familiar) em torno da convivência com o semi-árido (e das inúmeras experiências agroecológicas), conforme vinha sendo experimentado no semi-árido (ASA-PARAÍBA, 2003).

Tudo isso – o diagnóstico das raízes da insegurança alimentar e as experiências concretas de um outro modelo – buscava alertar para o fato de que a segurança alimentar não se alcançaria unicamente por meio da transferência de renda. Isto é, sugeria-se ao Governo Lula a valorização de iniciativas da

sociedade (conforme as iniciativas apresentadas a Frei Betto, mas não se limitando a elas) como uma estratégia de tirar o foco exclusivamente do “Cartão Alimentação” – programa de transferência de renda e o grande interesse dos governos estaduais e municipais. Naquela ocasião, a implantação do programa Fome Zero girava em torno do Cartão Alimentação, colocado como o carro-chefe e “vedete” do programa como um todo.

O Programa Nacional de Acesso à Alimentação (o Cartão Alimentação)²⁶ estava vinculado às ações dirigidas ao combate à fome e à promoção da segurança alimentar e nutricional, considerada como “a garantia da pessoa humana ao acesso à alimentação todos os dias, em quantidade suficiente e com a qualidade necessária”. O Cartão-Alimentação, portanto, seria um instrumento que garantiria, a pessoas em situação de insegurança alimentar, recursos financeiros e/ou o acesso a alimentos. Ou seja:

[...] o governo federal entrega o Cartão-Alimentação às famílias cadastradas – aquelas que têm renda, por pessoa, inferior ao equivalente a um dólar por dia (US\$ 1). [...] O Cartão-Alimentação é preferencialmente entregue às mulheres, por lidarem mais diretamente com a dieta familiar. Todo mês, cada uma dessas mulheres poderá sacar [o dinheiro] para comprar alimentos. Entende-se que nenhum centavo deste dinheiro será usado para comprar fumo, bebidas alcoólicas ou refrigerantes (FOME ZERO, 2003, p. 24-25).

A estratégia de implementação do Cartão-Alimentação seria em cooperação com estados, distrito federal e municípios e, pela necessidade de atuar com rapidez (na falta de “indicadores” abrangentes sobre a situação nutricional das famílias), optou-se por utilizar o Cadastro Único do Governo Federal, criado em 2001. Foi a partir desse momento que o Cadastro Único do Governo Federal (Cadúnico) passou a integrar e orientar a seleção de famílias beneficiárias de vários programas (Bolsa Renda, Bolsa Escola, PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Agente Jovem e Bolsa Alimentação). Assim, esse banco de dados passou a ser uma referência obrigatória, dentro do programa Fome Zero, para que os gestores concedessem benefícios às famílias necessitadas. Contudo, desde o início muitos problemas foram encontrados no cadastro:

Segundo fontes consultadas do recém criado Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar, responsável pela

²⁶ De acordo com a Medida Provisória nº 108, de 27 de fevereiro de 2003, que criou o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – “Cartão Alimentação”. Portal da Presidência da República Federativa do Brasil. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2003/108.htm>. Acesso em 13 Set. 2006.

concessão de benefícios sob a forma do Cartão–Alimentação, em determinadas localidades do Nordeste quase 90% das famílias amostradas não viviam no endereço que haviam declarado ao Cadúnico; em outro município analisado praticamente uma terça parte das famílias cadastradas tinha entre os seus integrantes funcionários da prefeitura. Esses elementos demonstram que a ineficiência do instrumento estava dando margem a uma grande quantidade de fraudes (BELIK e DEL GROSSI, 2003, p. 26-27).

Buscando amenizar essa situação, fez-se a opção para que a identificação local das famílias em situação de insegurança alimentar fosse feita pelo “eficiente e barato caminho da participação local”: a constituição de um “Comitê” local formado por maioria absoluta de representantes da sociedade civil – em um número variando entre 7 e 9 integrantes, de preferência mulheres chefes de famílias (BELIK e DEL GROSSI, 2003, p. 27). Como pela legislação vigente todas as famílias deveriam estar cadastradas para receberem algum tipo de transferência de renda do Governo Federal, então o Comitê Local seria o espaço que, em última instância, escolheria as famílias que deveriam receber o benefício do Cartão Alimentação, bem como o responsável direto pela inclusão das famílias carentes que ainda não estivessem na lista do Cadastro Único. Além disso, caberia ao Comitê local acompanhar o processo de transferência de renda com as contrapartidas dos beneficiários (manutenção de filhos na escola, frequência em cursos de alfabetização, participação em atividades de requalificação profissional, trabalhos comunitários, comprovação de acompanhamento de saúde – vacinação – dos filhos, comprovação de gastos da renda em alimentos, etc.).

A criação dos Comitês, e seu “empoderamento” (fiscalizar o Cadúnico, podendo incluir ou excluir famílias), causou uma série de protestos nos estados e municípios, especialmente de gestores públicos (prefeitos, governadores, deputados, etc.), mas também gerou uma gama de denúncias contra as prefeituras. Segundo reportagem do jornal Folha de São Paulo, em novembro de 2003 (pouco mais de seis meses após a implantação do programa), em pelo menos 64 das 218 cidades da Paraíba atendidas pelo programa Fome Zero, os prefeitos eram acusados de controlar (e usar de forma “clientelista”) o programa, conforme denúncia abaixo:

O coordenador estadual do Fome Zero, Fernando Ramalho, afirmou não saber precisar o número de denúncias que já recebeu. Disse apenas que “são muitas” e que já houve sindicância em oito municípios para apurá-las. “É muito difícil combater a cultura do coronelismo que ainda há em certas regiões do Nordeste”. [...] Em Cuité, por exemplo, um dos maiores municípios do Estado, ficou provado que houve fraude na eleição do comitê. A mãe do prefeito ocupou a vaga das entidades religiosas, representando a Pastoral

da Criança. Só que ela é a presidente do Instituto de Previdência municipal. Resultado: o comitê foi destituído, e convocadas novas eleições. [...] A principal consequência da influência política sobre os comitês é que as pessoas que fazem parte do grupo político do prefeito ou que são seus eleitores declarados são beneficiados pelo programa (ATHIAS, 2003, não paginado).

Vale ressaltar que a existência dos Comitês Locais e o seu papel de ser “os olhos e ouvidos da sociedade” em relação aos “excessos” de prefeitos causaram uma série de conflitos internos na equipe do governo, especialmente depois que as competências do Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar foram transferidas para o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, logo no início de 2004.²⁷

Isto é, com a criação do novo ministério – que também passou a ser conhecido simplesmente pela sigla MDS – começaram a surgir boatos de mudança na filosofia do programa Fome Zero, especialmente em relação aos Comitês locais (os Gestores do programa), entrando em choque duas concepções: a do novo ministro Patrus Ananias e a do assessor especial Frei Betto, “o pai dos comitês gestores”. Quer dizer, por um lado, em princípio o Fome Zero só seria implantado no município onde o Comitê estivesse funcionando, para que os cadastros não fossem manipulados eleitoralmente. Havia uma certa desconfiança de que os políticos se utilizariam do símbolo do Governo Lula em benefício próprio. Por outro lado, ao assumir, o ministro Patrus Ananias, que já fora prefeito, não concordou com o controle dos prefeitos pela sociedade civil, nem com a autonomia nas decisões dos Comitês Locais, passando então a defender o “aprofundamento do pacto federativo” dando um novo perfil aos “Comitês”, com as prefeituras ganhando mais importância nas decisões. Argumentava-se que os Comitês despertavam líderes locais que acabavam se transformando em referências políticas, criando um poder paralelo nos municípios. Já os defensores dos Comitês diziam que nos “currais eleitorais” do interior, a existência de líderes independentes era complicada para os “caciques” políticos (PEREIRA, 2004).

²⁷ Conforme Artigo 4º da Lei no 10.869, de 13 de maio de 2004 que, por sua vez, alterou a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispunha sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Nesse momento, José Graziano deixa a pasta de ministro, sendo substituído por Patrus Ananias. Portal da Presidência da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2004/Lei/L10.869.htm>. Acesso em 26 Set. 2006.

Associado a isso, estava o fato de que, com a criação do Programa Bolsa Família²⁸, unificando os programas de transferência de renda (absorvendo, gradativamente, o Bolsa Alimentação, Bolsa Escola, Auxílio Gás e também o Cartão Alimentação), a lei estabelecia que a gestão do Bolsa Família seria “pública e governamental”²⁹ e, desta forma, não poderia constituir-se em objeto de ação por parte dos Comitês Gestores. Contudo, na “Segunda Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional”³⁰ foi aprovada a manutenção dos Comitês como co-responsáveis pela gestão do programa Bolsa Família que passaram a ser denominados de Comitês do Fome Zero. Assim sendo, o ministro do Desenvolvimento Social, Patrus Ananias emitiu uma correspondência informando a “todos os 2.123 Comitês Gestores” constituídos, em fins de dezembro de 2003, e às respectivas prefeituras a decisão de reconhecer o seu relevante papel no controle social das políticas do Fome Zero, bem como a decisão de capacitar esses grupos para as suas novas funções agora. Em nota, o MDS afirmava:

A legislação que unificou os programas de transferência de renda, incorporando-os ao Bolsa Família e ao mesmo tempo inserindo-os plenamente no Fome Zero, avança também em conceitos e práticas ao abrir espaço para a transformação dos atuais comitês gestores em Comitês Fome Zero, na forma que se segue:

- preserva-se a mesma proporcionalidade e estrutura atuais do Comitê Gestor formada por maioria de dois terços da sociedade civil e de um terço do governo. Os representantes da sociedade serão eleitos diretamente nas plenárias ou assembleias abertas a toda a população, convocadas por uma Comissão Preparatória Municipal, instituída por Decreto Municipal, composta de até no máximo 05 participantes, nominalmente identificados, na mesma proporcionalidade dos Comitês: um terço do Governo e dois terços da sociedade civil (PT, 2004, p. 03).

Embora ainda tenham ficado com uma certa legitimidade – em função de seu “patrimônio humano e social” – os Comitês do Fome Zero começaram a ser esvaziados (perdendo interesse e o apoio da sociedade) ao passo que se

²⁸ O Programa Bolsa Família foi instituído e regulado pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Portal da Presidência da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm>. Acesso em 26 Set. 2006.

²⁹ O Artigo 8º da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, (citada em nota anterior) afirmava que a execução e gestão do Programa Bolsa Família são públicos e governamentais e dar-se-ão de forma descentralizada, por meio de conjugação de esforços entre entes federados, observados a intersectorialidade, a participação comunitária e o controle social.

³⁰ A Segunda Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em homenagem a Josué de Castro e Herbert de Souza, foi realizada nos dias 17 a 20 de Março de 2004, na cidade de Olinda-PE. Segunda Conferência porque a primeira havia sido realizada em 1994, no então governo de Itamar Franco.

aprofundava, no Governo Lula, “o pacto federativo”. Leia-se: ao passo que se aproximavam as eleições municipais de 2004 (PEREIRA, 2004).

Ressalte-se ainda que as disputas em torno do Cartão Alimentação não pararam por aí, mas fogem ao nosso objetivo. Era intenção ilustrar a problemática quando se trata de programas de transferência de renda e os enfrentamentos entre o Estado (em seus diversos níveis de governo) e as organizações da sociedade civil, no sentido do controle dos mecanismos de transferência de renda, mantendo a secular dominação das pessoas que necessitam desse tipo de política. Todavia, o “cartão” era apenas uma das ações, pois o Fome Zero se propunha ser um conjunto integrado de políticas (emergenciais e estruturais) com o objetivo de garantir a segurança alimentar. Em última instância, a intenção do Governo Federal era associar o programa Fome Zero à estratégia permanente de desenvolvimento econômico e social com crescente inclusão social.

[Ou seja] para acabar com a fome no Brasil é preciso mudar o atual modelo de desenvolvimento econômico que causa exclusão social, da qual a fome é apenas mais um dos seus resultados visíveis, como também o são o desemprego, a miséria, a concentração da terra e da renda (FOME ZERO, 2001, p. 81).

Foi a esta concepção mais abrangente que se apegou a ASA-Paraíba no sentido de desviar-se do foco central do Cartão Alimentação, estratégia usada no sentido de criar alguns “campos” de diálogo com os governos – federal, principalmente, mas também estaduais e municipais – que pouco entrariam em conflito com os gestores públicos que inicialmente estavam muito mais interessados no Cartão Alimentação.

Com uma estratégia bem planejada e um relativo senso de antecipação, a Articulação do Semi-Árido Paraibano sugeria que Frei Betto fosse uma espécie de porta-voz da sociedade civil da Paraíba junto ao Governo Federal, propondo que o programa Fome Zero fosse “gerador” de processos e dinâmicas organizativas da sociedade civil, mobilizando e fortalecendo as experiências diversas que estavam sendo desenvolvidas no semi-árido.

Como consequência imediata dessa iniciativa, o governo do estado da Paraíba, ao criar o Conselho Estadual de Segurança Alimentar – CONSEA-PB³¹, convidou a ASA-Paraíba para assumir a presidência deste conselho³²,

³¹ O Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional da Paraíba foi instituído em maio de 2003 (decreto nº 24.029) com o objetivo de implementar políticas, programas e ações que efetivem o direito à alimentação e à nutrição como integrante dos direitos humanos. Portal do Governo da

seguindo as orientações nacionais, uma vez que o CONSEA nacional já estava sendo presidido por um dos representantes da sociedade civil brasileira (no caso, Luis Marinho, da CUT – Central Única dos Trabalhadores). Nesse tempo em que a ASA-Paraíba esteve presidindo o CONSEA-PB (pouco mais de um ano) ocorreu a Primeira Conferência de Segurança Alimentar da Paraíba³³, contribuindo com o processo de mobilização social. A Conferência Estadual (desde os momentos preparatórios, nas regiões, até o evento em si), centrada na apresentação de iniciativas do campo da sociedade civil – uma “feira de experiências” (MOREIRA NETO et al, 2004) –, transformou-se num processo intenso de reflexão que contribuiu para socializar o tema da segurança alimentar e nutricional, além de promover o intercâmbio de experiências no campo da gestão de projetos de segurança alimentar e de favorecer a interlocução entre o governo e a sociedade civil. Processo esse que permitiu ainda identificar e valorizar um conjunto de iniciativas promotoras da temática em questão em quase toda a Paraíba – estas sistematizadas nas diretrizes para uma política de segurança alimentar no estado (CONSEA-PARAÍBA, 2004).

Esse relato inicial aponta para uma primeira questão importante (para efeito deste trabalho) que convém refletir: o papel do Estado. O Governo Lula toma a decisão de prover uma política de segurança alimentar. Vale ressaltar que o tema da segurança alimentar começou a ser apropriado no país a partir dos anos 80, quando a questão começou a ser tratada como um problema para “além do abastecimento”. Contudo, foi somente nos anos 90, depois da chamada redemocratização do país que se elaborou um Plano Nacional de Segurança Alimentar (PNSA), resultando na “Ação da Cidadania Contra a Fome e a Miséria e Pela Vida”, coordenada por Herbert de Souza, o “Betinho”. (FOME ZERO, 2001).

O resultado desse processo, num primeiro momento, foi a incorporação da temática como foco de uma política pública a partir da Primeira Conferência de Segurança Alimentar, ocorrida em 1994, na qual também fora criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), ligado à Presidência da

Paraíba. Disponível em: <<http://www.paraiba.pb.gov.br/consea/consea.shtml>>. Acesso em 26 Set. 2006.

³² Entre os representantes da ASA-Paraíba (Marilene Nascimento Melo, AS-PTA e Nelson Anacleto Pereira, STR Lagoa Seca), decidiu-se por Marilene Nascimento Melo para assumir a presidência do conselho.

³³ Esta conferência foi realizada no período de 05 a 07 de fevereiro de 2004, no Espaço Cultural, em João Pessoa/PB. O evento reuniu setores governamentais e entidades da sociedade civil (cerca de 700 pessoas) para discutir e definir as diretrizes de uma política pública de segurança alimentar e nutricional para o Estado. Portal do Governo da Paraíba. Disponível em: <<http://www.paraiba.pb.gov.br/consea/>>. Acesso em 26 Set. 2006.

República e com a atribuição de coordenar a política de segurança alimentar no país. Naquela época, por um lado, já se tinha a consciência de que o processo de desenvolvimento econômico e social do país necessitaria garantir segurança alimentar e nutricional para todos e, por outro, exigia-se a articulação entre sociedade civil e governo para buscar condições de segurança alimentar, respeitando seus respectivos papéis.

Já, num segundo momento, ainda na década de 90, houve um certo “passo atrás” na política de segurança alimentar do país, seja por conta do ajuste econômico e da política de consolidação do plano real, no Governo FHC, seja pela extinção do CONSEA (FOME ZERO, 2001, p. 24-25). Enfim, a tônica na década de 90 foi um tratamento secundário dado pelo governo ao tema da segurança alimentar, ficando este muitas vezes uma questão acessória a outros programas.

Entretanto, mesmo com a extinção do CONSEA (espaço legítimo de participação social), a sociedade civil envolvida com a temática, articulada no Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar, avançou no debate, contribuindo tanto no panorama mundial – por conta da Cúpula Mundial sobre Alimentação da ONU, realizada em Roma, em 1996 (FOME ZERO, 2001), como também internamente no país, integrada aos esforços de promoção da segurança alimentar. Esforços estes (também de iniciativas governamentais) que apontavam para um “outro modelo” de desenvolvimento centrado na promoção da segurança alimentar.

De modo que a decisão do Governo Lula, definindo alguns parâmetros para atuação do aparato estatal com o lançamento do programa Fome Zero, levou também à contestação de uma recorrente “ideologia” muito presente nessas últimas duas décadas que proclamava o Estado mínimo e com serviços “dinamicamente” ofertados pela iniciativa privada, criando o “mito” de que as forças de mercado, por si só, resolveriam o problema da fome. A superação desse “mito” apontava justamente para o papel dos governos e das políticas públicas para a promoção da segurança alimentar, justificando-se, portanto, a importância fundamental de uma intervenção do Estado nesse campo. Caminho este que introduz novas justificativas para a credibilidade na intervenção do Estado, muito importante no contexto atual da economia política uma vez que questiona o papel dinâmico atribuído ao mercado pelos “economistas ortodoxos” nas duas últimas décadas (FONTE, 2002, p. 234).

Essa iniciativa, embora tímida e conjuntural, é significativa no panorama histórico e político do país. Isto porque, apesar de ter pouco mais de um século, o Brasil republicano, no plano político, percorreu um trajeto que pode ser resumido em três etapas: (i) “Estado oligárquico”, da proclamação da República em 1889 até 1930; (ii) “Estado autoritário-capitalista”, de 1930 a 1945 e de 1964 a 1985; e (iii) “Estado democrático”, entre 1946 e 1964 e a partir de 1985 até os dias atuais, segundo Bresser-Pereira (2001, p. 224-225). Mas este autor também faz um alerta: se ocorreu essa imensa transição do *Estado patrimonial* ou *autoritário* ao *Estado democrático*, essa transição foi plena de contradições. Ou seja, por um lado, a política deixou de ser uma mera política de elites para se tornar uma democracia de sociedade civil, em que a “opinião pública tem importância crescente, embora traços elitistas e baixa representatividade dos governantes continuaram presentes”, por outro lado, entretanto, a “modernização” não foi acompanhada pela diminuição da injustiça e a transição foi profunda, mas incerta.

Na realidade, o país fez um processo transitório muito rápido (em relação aos países europeus), próprio de um país que salta etapas, se desenvolvendo e permanecendo atrasado, método³⁴ próprio de países que querem chegar logo e depressa ao nível dos países adiantados (as “modernizações” como modelo de desenvolvimento), de acordo com Faoro (1992, p. 27). Evidentemente, não se pode negar que, em pouco mais de cem anos de República, o país transitou de um “regime político oligárquico para um regime democrático, passando pelo regime autoritário modernizador de Getúlio Vargas e depois de Castelo Branco” (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 225). Contudo, o problema nesse processo (de acordo com nosso objetivo) é que “por não ter o país uma sociedade civil viva, estruturada e atuante”³⁵, a maior parte da história política brasileira

³⁴ Segundo Faoro (1992, p. 09-10), esse método não era novidade na experiência histórica luso-brasileira. “O precedente mais visível é a *modernização* posta em prática por Pombal, no século XVIII”. Foi o descompasso de economias, nas quais uma sugava — real ou presumidamente — a outra, que levou o Marquês de Pombal (entre 1775-1777), “reunindo corações e espíritos” a procurar “estancar a sangria”. Era necessário reformar a monarquia (que estava agonizando) e a economia: “os ingleses tinham peado esta nação e a tinham debaixo de sua pendência: eles a haviam insensivelmente conquistado, sem ter provado dos inconvenientes das conquistas”. Assim, conclui o autor, “sobre esta pedra, que mal durou o tempo de um reinado, formou-se a base, nunca abalada, de todas as modernizações brasileiras. O espírito pombalino permeou a obra da Independência, mediante severo controle da ascensão social que a emancipação política deveria produzir”.

³⁵ “No esquema explicativo de Faoro sobre o Brasil, ausência de povo é presença constante. Abúlico, o povo brasileiro não constituiu uma sociedade civil contraposta ao Estado. Confrontadas com uma fraqueza popular congênita, as rugas entre o estamento e o rei (ou o presidente da República) são, na melhor das hipóteses, deixadas em segundo plano, quando não simplesmente ignoradas. [...] As consequências, de efeitos duradouros na história brasileira, eram a estabilidade política, por um lado,

desenvolveu-se em decorrência dos “impulsos ditados pelo poder público” (FAORO, 1993, p. 17b). De modo que nesse processo a trama principal ocorreu menos através da dialética entre Estado e sociedade civil, e mais entre “patrimonialismo” e “federalismo”: este, uma “forma democrática e institucionalizada de organização do Estado, baseada na representação”; aquele, “implicando formas tradicionais de poder, baseadas na interpenetração da esfera pública e da esfera privada”, em que são usadas as regras instáveis estabelecidas apenas como “instrumentos de cooptação, manipulação e barganhas pessoais no exercício do poder” (CAMARGO, 2001, p. 309).

Além disso, a decisão do Governo Lula, definindo um papel atuante para o Estado (pelo menos em relação ao tema da segurança alimentar), colocava ainda outra questão em foco: um Estado que procurasse articular as ações da sociedade civil e a sua participação no programa Fome Zero, instituindo assim uma nova dimensão para a participação que não só o controle, mas também a co-responsabilidade.

Se Faoro (1993, p. 17) alertou para o fato do país não ter “uma sociedade civil viva, estruturada e atuante” e que foi se modernizando aos “impulsos ditados pelo poder público”, Costa (2002, p. 109), por sua vez, apontou que os “anos 80 caracterizam o contexto de surgimento, pela primeira vez na história do Brasil, de uma sociedade civil autônoma em relação ao Estado”. Na realidade, o conceito de sociedade civil no Brasil teve um destino curioso (COUTINHO, [1999]). Seu uso data mais ou menos da segunda metade da década de 70, quando se acentuam os processos de corrosão da ditadura militar, causados em grande parte pela irrupção de novos movimentos sociais, entre os quais se destaca o novo sindicalismo do ABC. Quer dizer:

Nos anos 70, crescem os movimentos de resistência à ditadura, brotando daí o “movimento social pela redemocratização”. Desse momento surgem as organizações de defesa dos direitos humanos, buscando reagir à repressão militar. Também estão nesse movimento as “organizações de trabalhadores que buscavam construir um movimento sindical autônomo e independente do Estado” (COSTA, 2002, p. 104).

Assim entrava em moda o termo sociedade civil, muitas vezes compreendido de forma equivocada, especialmente em função da luta contra a ditadura. Nessa luta a sociedade civil tornou-se sinônimo de tudo aquilo que se contrapunha ao “Estado ditatorial”, situação facilitada ainda mais pelo fato de

e a restrição à cidadania e ao conteúdo público do poder, por outro, em um arranjo em que governar significava reconhecer a estreiteza do poder estatal” (CAMPANTE, 2003, p. 164 e 167).

que, no Brasil, *civil* é o oposto a *militar*, resultando daí uma primeira leitura problemática do conceito. Ocorreu que o par conceitual sociedade civil e Estado (que em Gramsci forma uma unidade na diversidade), assumiu os traços de dicotomia radical, marcada ademais por uma ênfase maniqueísta. Nesta leitura, tudo o que provinha da sociedade civil era visto de modo positivo, enquanto tudo o que dizia respeito ao Estado aparecia marcado com sinal fortemente negativo, afirma Coutinho [1999]. Embora não provocando “grandes estragos” no período da transição, esse deslizamento conceitual contribuiu para obscurecer o caráter contraditório das forças sociais que formavam a sociedade civil brasileira, as quais, apesar dessa contraditoriedade, convergiam objetivamente na comum oposição à ditadura. Mas as coisas se complicaram decisivamente quando, a partir do final dos anos 80, a ideologia “neoliberal” em ascensão apropriou-se daquela dicotomia maniqueísta para demonizar de vez tudo o que provém do Estado (mesmo que se trate agora de um “Estado de direito”) e para fazer a apologia acrítica duma sociedade civil despolitizada, ou seja, convertida num mítico “terceiro setor” falsamente situado para além do Estado e do mercado (COUTINHO, [1999], não paginado).

Mas esse processo de construção de uma sociedade civil no Brasil não é de todo negativo. Ou seja, as iniciativas de organização autônoma da sociedade e de crítica à modernização operada pelo Estado militar (qualificada sugestivamente de “modernização conservadora” porque concentradora de renda e constringente dos direitos de cidadania, segundo Costa, 2002), nas últimas duas décadas, demonstraram um processo de construção efetiva de um espaço público no Brasil. Essas iniciativas chamaram a atenção dos cientistas sociais que mudaram o foco de suas lentes das instituições políticas e do Estado, para essa gama de iniciativas no campo social.

E assim, de acordo com Scherer-Warren (1996), no Brasil, as noções de movimento popular e social passaram a ser comumente utilizadas para denominar as ações coletivas desenvolvidas por organizações populares localizadas e específicas (muitas com alcance limitado de sua ação política, vale ressaltar). Estas organizações tiveram sua relevância política durante o regime autoritário uma vez que esses “novos atores sociais” conquistaram expressão política ao transformarem questões do cotidiano em demandas políticas. De modo que o papel desempenhado pelos movimentos sociais e associações voluntárias para introdução de novos temas e questões na agenda política e para

ampliação do espaço público brasileiro foi fundamental (inclusive contribuindo para uma relativa porosidade da mídia para absorver e processar os temas trazidos pelos atores da sociedade civil). São estes avanços, portanto, que representam desenvolvimentos que corroboram a percepção de que tais atores apresentam uma natureza e formas de ação que se diferenciam dos grupos corporativos (como são entendidos por algumas abordagens que não conseguem distinguir os atores da sociedade civil dos demais grupos de interesses, perdendo o que há de próprio e específico na ação daqueles). O poder político dos movimentos sociais e das demais associações da sociedade civil é sobretudo resultado do mérito normativo de suas bandeiras, de sua possibilidade de catalização da anuência e do respaldo social que conseguiram, diz Costa (2002).

Segundo Nogueira (2005), se a transição democrática marca, portanto, o nascimento de uma sociedade civil no país, ela também representou o fim de um ciclo que redefiniu as condições concretas do fazer política, dando passagem a uma nova dialética entre Estado e sociedade. Isto é, a “ditadura havia levado a sociedade a odiar a política e a esperar tudo na política”:

A transição democrática, em suma, será vivenciada por uma sociedade em estado lastimável, verdadeira Babel onde se falavam línguas diversas e se entrecruzavam tempos históricos variados. Uma sociedade que, a rigor, não estava preparada para neutralizar o asfixiante controle do Estado, promover uma rápida ruptura com o autoritarismo e impulsionar a transformação democrática do país (NOGUEIRA, 2005, p. 21).

Ou seja, mesmo ganhando força e diversificação, a sociedade civil não foi capaz de estabelecer vínculos orgânicos com a “sociedade política” de modo que a reduzida capacidade organizativa da sociedade foi o verdadeiro lado fraco da transição. Fraco sim, porém se revelaria rico em conseqüências, forjando instrumentos que impulsionariam a continuidade da abertura:

A prática forçada da coalizão e a necessidade de unidade aproximaram os democratas entre si, fizeram entrar em crise os velhos modelos de partido político e obrigaram a esquerda a encarar com seriedade o desafio da renovação. [...] se multiplicaram os movimentos sociais e emergiu uma nova disposição participativa, autônoma em relação ao Estado e aberta à invenção no plano da mobilização e da organização. A sociedade continuou com dificuldade de se articular politicamente, mas não deixou de manifestar sua potência e se movimentar (NOGUEIRA, 2005, p. 21-22).

Essa situação – dificuldade de se articular politicamente – agrava-se ainda mais com a “reforma do Estado”³⁶ empreendida na década de 90, provocando uma espécie de “perda” do Estado como referência e recurso, fazendo coro com a fixação social de valores e ideais orientados pela “racionalidade mercantil”. Assim todos os anos 90 transcorreram sob o signo da “reforma e da renovação” do Estado, na maioria dos países latino-americanos, segundo Nogueira (2005, p. 31). No Brasil, por sua vez, predominou o “pensamento único” centrado na concepção reformadora do Estado, isto é, diminuição do Estado e valorização do mercado. Assim, os atores políticos ficaram com dificuldades para alcançar uma idéia revigorada de pacto político em relação a um “projeto nacional”.

[Situação esta que] fez com que os movimentos sociais se soltassem ainda mais do político e procurassem forjar uma “legalidade” e uma “institucionalidade” próprias, desinteressando-se da formulação de projetos de hegemonia, abertos a toda a sociedade e capazes de fornecer respostas e perspectivas para os diferentes grupos sociais. Com isso, a pressão social aumentou, mas deixou de produzir efeitos virtuosos: criaram-se muitas zonas de contestação e de atrito com os governos, mas não campos de força hegemônicos (NOGUEIRA, 2005, p. 31). [grifos nossos]

Fruto desse complexo processo, o encerramento dos anos 90 trouxe consigo um paradoxo. A sociedade civil, por seu turno, entregou-se aos interesses particulares mais imediatos que nela convivem de modo concorrencial e não se deixou alcançar por qualquer projeto geral: “ficou de costas para a política, inviabilizando-se como espaço de produção de consensos democráticos fortes”. Já o espaço da política, por sua vez, “encolheu a ponto de se converter em palco e espetáculo: mais imagens, mais ‘fatos’, menos idéias, menos opiniões substantivas, menos protagonistas organizados” (NOGUEIRA, 2005, p. 106). De modo que se chegou a uma separação (em boa medida, inevitável) entre “linguagem do Estado e linguagem societal”, ficando-se diante de dois mundos que só se comunicam com dificuldade e que quase sempre concorrem entre si. Por um lado, o “sistema dominante” (e por meio dele “diversos setores dos aparelhos de Estado”) que trata a sociedade civil como fonte geradora de problemas para a governabilidade, ou como expediente com que se conta para

³⁶ De acordo com Nogueira (2005, p. 38) “a idéia mesma de que se fazia necessária uma reforma inadiável cristalizou-se na opinião pública balizada pelo argumento de que seria preciso preparar o país e ajustar sua economia para a nova competitividade internacional, recuperando o tempo perdido nas décadas anteriores, em que se teria vivido sob as asas de um Estado gigantesco, ineficiente e perdulário. Em nome da necessidade de acertar as contas com o legado da ‘era de Vargas’, pôs-se em curso um ciclo reformador voltado para a dimensão fiscal, financeira e patrimonial do Estado”.

tentar aliviar os custos do Estado (NOGUEIRA, 2005, p. 107). Por outro lado, a sociedade civil que se vê como vítima de um Estado exigente que pouco consegue produzir, responsabilizando-o por todos os seus infortúnios, por tudo aquilo que ele deixa de fazer para atender os vários carecimentos e por tudo aquilo que faz para ampliá-los. Enfim, uma sociedade civil que:

Dispõe-se facilmente a “substituí-lo” [o Estado] na prestação de serviços, a auxiliá-lo a gerir-se melhor, a compartilhar determinados custos e responsabilidades com ele. Em seus segmentos mais democráticos e radicalizados, opõe ao sistema, e ao Estado a ele correspondente, uma ética alternativa, inequivocadamente meritória mas impotente para mudar o Estado. Vista em seu conjunto, portanto, não se trata de uma sociedade civil que se proclame com vocação para se autogovernar: vitimizada pelo Estado numa ponta, ela se apresenta, na outra ponta, como uma espécie de criança indefesa incapaz de viver sem a tutela e a proteção do Estado. Deseja-se “menos” Estado para certas coisas, mas muito “mais” Estado para outras. Tudo depende do grupo que demanda, da natureza da reivindicação, dos interesses em jogo. Como pano de fundo, uma enorme dificuldade de se chegar a consensos (NOGUEIRA, 2005, p. 107).

Entretanto, mesmo cortada por vetores de despolitização e individualismo, muito fragmentada e dinamizada por uma onda “capitalista selvagem”, a sociedade civil não está parada no tempo ou desinteressada de seu futuro. Ao seu modo, foi e está indo à luta: questionando as escolhas eleitorais, apoiando os governos que se mostram à altura dos fatos, “interpondo uma pauta social à agenda política nacional, agitando-se e protestando nas zonas rurais e nas periferias urbanas, onde exhibe seu descontentamento e sua disposição de lutar”. Enfim, é uma sociedade civil que está aí, às portas do poder, nas ruas e nos campos do país. Uma sociedade “diversificada, colorida, fragmentada, tensa e contraditória” que apresenta, aos cientistas sociais, o enigma de sua compreensão. “Seus temas e problemas vêm de antes, de muito tempo atrás, mas são também novos e novíssimos. Recobrem um leque histórico que vai da época colonial aos dias dramáticos, velozes e surpreendentes da globalização” (NOGUEIRA, 2005, p. 25-26).

É essa sociedade civil que inicialmente interpelou o Governo Lula, encontrando respaldos políticos. Isto é, o Governo Lula tem advogado uma maior participação política no desenho e na gestão das políticas estatais, contrariando o estilo tecnocrático de decisão do governo anterior. Em função disso, foram criados vários espaços consultivos – compostos por representantes convidados de organizações sociais e por membros do governo, vários fóruns temáticos, etc.

No semi-árido, estas interpelações seguiram quase que imediatamente o momento em que o Presidente Lula assumiu o Governo, em 2003, criando – talvez forçando – a possibilidade de olhar as experiências desenvolvidas no campo da sociedade civil em todo o semi-árido de outra maneira. Sempre que o governo buscava interlocução com a sociedade civil no semi-árido brasileiro, as “Articulações estaduais” eram solicitadas (como o foi a ASA-Paraíba), criando condições para uma participação mais efetiva da sociedade civil no programa.

A seguir – próximos capítulos – serão analisados dois exemplos dessa dialética entre Estado e sociedade civil. Ou seja, desde o momento da visita oficial de Frei Betto, a ASA-Paraíba apostava em duas experiências que iam no sentido da convivência com o semi-árido: por um lado, a “experiência de captação de água” e, por outro, a da “rede de sementes”. Na temática *água*, primeiramente, a ação tinha como foco central a questão da água de beber, por meio da construção de “cisternas de placas”; entretanto, de forma mais generalizada, buscava refletir sobre o manejo integrado da água (gestão e diversos usos na propriedade familiar: consumo humano, animal, uso doméstico e uso na produção agrícola). Na temática *sementes*, por sua vez, as ações partiam do princípio de que os agricultores devem ter acesso à semente na época certa de plantio e em quantidade suficiente. Além disso, procuravam valorizar, resgatar e reproduzir a biodiversidade local de sementes – “as sementes da paixão” – como aspecto essencial para a segurança alimentar e para a convivência como o semi-árido.³⁷

Destas interações surgiram duas iniciativas de integração de esforços entre sociedade civil e Estado. Um “experimentalismo institucional” constituído, por um lado, em torno do Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC), uma iniciativa que tem suas origens em 1999 no campo da sociedade civil no semi-árido brasileiro e foi apoiada pelo governo, transformando-se num dos braços do PFZ, denominado de “Sede Zero”. Por outro lado, o “experimentalismo” desta vez através do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), formulado pelo Governo Federal, no âmbito da constituição de estoques de alimentos – uma das

³⁷ As outras experiências temáticas apresentadas no documento entregue a Frei Betto foram: criação animal (tendo como objetivo colocar a criação de pequenos, médios e grandes animais como um componente fundamental da lógica da agricultura familiar); cultivos ecológicos (cuja intenção é possibilitar uma melhor qualidade aos produtos alimentícios tanto para a família que produz como para os consumidores, abolindo a prática de uso de insumos químicos: agrotóxicos e adubos); e saúde e alimentação (temática relacionada à educação alimentar das famílias, destacando-se o papel fundamental exercido pelas mulheres). Cf. ASA-PARAÍBA (2003).

estratégias do Fome Zero. Embora este tivesse abrangência nacional, destaca-se aqui sua interação com a “rede de bancos de sementes” da ASA-Paraíba.

Respectivamente, a reflexão será no sentido de entender como estas iniciativas se articularam, concentrando esforços (ou disputando espaços) e, ao mesmo tempo, preservando a autonomia ou criando um ambiente de confusão na distinção dos respectivos papéis de ambas as esferas – Estado e sociedade civil.

CAPÍTULO SEGUNDO

Parceria entre governo e sociedade em torno do programa de cisternas

A primeira iniciativa de “experimentalismo institucional” que gostaríamos de abordar tem como marco central o final do ano de 2003. Era dia 30 de outubro quando o Presidente Lula e sua comitiva vieram à Paraíba para “celebrar” a parceria entre governo, sociedade civil e a iniciativa privada (no caso, a Federação Brasileira dos Bancos – Febraban) para construção de cisternas no semi-árido.³⁸ A proposta de um programa para construir “cisternas de placas” no semi-árido teve origem no campo da sociedade civil, bem anterior ao próprio Governo Lula, mas foi prontamente assumido por este.

Após o lançamento do programa Fome Zero, o Governo também lançou o Sede Zero, prevendo a construção de cisternas para captar água da chuva, pequenas barragens e unidades sanitárias nos municípios atendidos pelo Fome Zero no semi-árido Nordeste: “as famílias que passam fome também sofrem com a falta de água potável...”, afirmava Olívio Dutra, então ministro das Cidades (FUTEMA, 2003). Pretendia-se, nesse programa, uma ação integrada de ministérios: da Segurança Alimentar, das Cidades, do Meio Ambiente e da Integração.

O Programa Fome Zero abarca, também, o Sede Zero. Pois dos 3,3 milhões de domicílios rurais do Nordeste, indicados pelo PNUD, mais de 2/3 são habitados por pessoas obrigadas a longas caminhadas diárias, sobretudo mulheres e crianças, para buscar água. Na maioria dos casos, a falta de alternativa obriga-as a utilizarem água imprópria e, por vezes, contaminada para consumo humano. Há ocasiões em que esperam dias, e até semanas, pelo abastecimento do caminhão-pipa, muitas vezes manipulado com interesses eleitoreiros. Não se trata mais de falar em combate à seca. Trata-se, agora, de saber conviver com o semi-árido, construindo um novo modelo de desenvolvimento para a região (FOME ZERO, 2003, p. 49). [grifos nossos]

³⁸ Lula comemorará construção de 1 milhão de cisternas no semi-árido. **Jornal Ambiente Brasil Online.** Portal do Ambiente Brasil. Disponível em: <<http://www.ambientebrasil.com.br/noticias/index.php3?action=ler&id=12615>>. Acesso em 14 Set. 2006.

Vale ressaltar que a Articulação no Semi-Árido Brasileiro (ASA-Brasil) havia enviado uma “Carta”³⁹ ao Presidente Lula, mesmo antes dele ter assumido o governo em janeiro de 2003. Usando o mote que marcou a sua campanha, a carta dizia que “em todo o Brasil, a esperança venceu o medo. A esperança de avançarmos na construção de uma nova sociedade no semi-árido”. Uma nova sociedade justamente porque, dizia a carta, as intervenções governamentais deixaram como resultado o reforço do poder das elites que assentavam sua dominação no clientelismo: “as populações rurais são castigadas menos pela seca do que por políticas social, econômica, ambiental e culturalmente excludentes”.

Queremos apresentar aqui os desafios de uma outra política cujo objetivo deve ser a sustentabilidade da agricultura familiar no semi-árido, respeitando a dignidade dos homens e das mulheres do campo, resgatando suas experiências bem sucedidas e indicando os caminhos a serem trilhados para chegarmos juntos a vencer a fome e a miséria numa região que abriga hoje mais de um terço das unidades familiares de produção do país (ASA-BRASIL, 2002).

Na carta também era apresentado ao governo o P1MC – “Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semi-Árido: Um Milhão de Cisternas Rurais” – apontado como uma porta de entrada para uma atuação bem mais abrangente. Foi essa e outras investidas da ASA-Brasil (inclusive por dentro do CONSEA, citado anteriormente) que deram início à construção de uma parceria “triangular” entre a ASA-Brasil, o Governo Federal e a Febraban que passou a vigorar no segundo semestre de 2003.

A visita do Presidente Lula, citada acima, ocorreu numa primeira fase da parceria do programa que tinha como meta a construção de um milhão de cisternas no semi-árido brasileiro. Em ato público, na ocasião da visita, disse o presidente que se a seca era um fenômeno da natureza, a “fome causada por ela, na verdade, é falta de vergonha dos homens que deveriam ter a responsabilidade de acabar com este mal”. Muitos presidentes se passaram, mas foram covardes e não tiveram coragem de fazer o que precisava ser feito.⁴⁰ Na realidade, implicitamente, o Presidente estava afirmando que a ação do seu

³⁹ A “Carta Política” é um documento propositivo, síntese dos debates que giram em torno dos Encontros Nacionais da Articulação no Semi-Árido. A citada carta foi elaborada por conta do terceiro encontro nacional – III EnconASA, realizado em São Luis, Maranhão, entre os dias 20 e 23 de novembro de 2002. Portal da ASA. Disponível em: <<http://www.asabrasil.org.br/>>. Acesso em 15 Set. 2006.

⁴⁰ Lula e a Seca. 30/out./2003. **Jornal Nacional**. Portal do Jornal Nacional. Disponível em: <<http://jornalnacional.globo.com/Jornalismo/JN/0,,AA779652-3586,00.html>>. Acesso em 01 Nov. 2003.

governo era o “que deveria ter sido feito” há muito tempo, pelos governantes antes dele e, ao mesmo tempo, assumindo o compromisso com essa dívida para com o semi-árido.

Nesse momento, o programa de cisternas já gerava impactos positivos na região. Comentava-se, por alguns noticiários, que a mobilização para a construção de cisternas nos municípios do semi-árido brasileiro tinha possibilitado uma melhor distribuição de recursos e o surgimento de novos investimentos que estavam impulsionando a vida destas cidades para além da expectativa inicial de fornecer de maneira intermitente água potável para a população.⁴¹

Uma das principais mudanças observadas era o caráter da administração dos recursos, uma vez que estes eram repassados diretamente às “organizações” da sociedade (não havia intermediação de governos ou prefeituras). De acordo com o Banco Mundial, este procedimento fazia com que 80% a 90% do valor investido chegasse à base, enquanto nos esquemas anteriores somente cerca de 4% dos recursos atingia os reais necessários, pois o resto se perdia em burocracia.⁴² O próprio setor privado, representado pela Febraban, quando decidiu por apoiar o P1MC (por dentro do Programa Fome Zero), o fez porque “entendeu” que ele era um programa de transformação social, tendo como princípio de base tanto a transparência, como o modelo de gestão dos recursos financeiros (ASA-BRASIL, 2003).

Por outro lado, o programa de cisterna havia permitido a consolidação de um processo educativo e participativo das famílias envolvidas. A sua implementação tinha produzido uma espécie de efeito sistêmico, impulsionando outras atividades produtivas e estimulando dinâmicas sociais a desenvolver as potencialidades do semi-árido – criando progressivamente uma consciência política em torno da “convivência com o semi-árido”. Por exemplo:

No município de Pintadas, no Piauí, verifica-se como uma iniciativa simples, mas bem executada, como a construção de cisternas, pode impulsionar o cotidiano de um lugar, tanto a economia como a qualidade de vida. Conforme o relato de Rosalina dos Santos, representante da ASA nesse estado, “na seca de 1998 a prefeitura de Pintadas gastava 15 mil reais por mês com os carros pipas. Este ano, com condições parecidas de seca, só gasta mil reais por mês, pois 86% da área municipal está coberta com as cisternas de placas. Então mais recursos podem ser investidos em outras obras

⁴¹ Cisternas do Sede Zero impulsionam a vida dos municípios do Semi-Árido (notícia da Agência Adital, <www.adital.org.br>.) Disponível em: <asabranca@yahoo grupos.com.br>. Acesso em 23 Out. 2003

⁴² Ibid.

municipais. Com isso, muita gente despertou outra sede: de saber. As mulheres, sobretudo, pedem encontros para conhecer de tudo: saúde, alfabetização, renda. Tem mais tempo para cuidar de sua vida no sentido amplo”.⁴³

Embora a visita do Presidente tenha sido à Paraíba, na cidade de Lagoa Seca⁴⁴, vale ressaltar que esta visita simbolizava todo o trabalho desenvolvido em torno da Articulação no Semi-Árido Brasileiro. Foi por meio desta rede – e justamente pelas redes e fóruns estaduais que ela articulava – que se viabilizou o programa de construção de cisternas e a consolidação desse “experimentalismo institucional” ao longo do Governo Lula.

2.1. A ASA-Brasil e o P1MC

O programa de construção de cisternas começou a ser formulado no final da década de 90. Sinteticamente definido como P1MC, o programa tem uma denominação muito mais pretensiosa, pode-se dizer, do que construir cisternas. Ou seja: “Programa de Formação e Mobilização para a Convivência com o Semi-Árido: Um Milhão de Cisternas” - daqui para frente P1MC.

Foi justamente em 1999 que o P1MC começou a ser construído. Naquele ano, por um lado, havia no Brasil, especialmente em Recife (PE), a Terceira Conferência das Partes da Convenção de Combate à Desertificação e à Seca (COP 3) – organizada pela ONU, entre os dias 15 e 26 de novembro.⁴⁵ Por outro lado, vale ressaltar que nesse momento o semi-árido passava por uma grande seca – falava-se na mais agressiva do século, que tinha como “vilão” um fenômeno climático que ficou muito conhecido pelo que se divulgava nos noticiários brasileiros: *El Niño* (VAZ, 1998). Em função da estiagem, observou-

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Lagoa Seca, município situado no Agreste Paraibano, tinha uma população estimada, em 2005, em 25.717 pessoas, numa área territorial de 109 km². Portal do IBGE. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php>>. Acesso em 10 Jan. 2007.

⁴⁵ A Conferência das Partes (COP) é um evento onde os países membros (as Partes) se reúnem para avaliar o estado da implementação de seus programas de combate à desertificação; questões de ciência e tecnologia e questões administrativas e financeiras. É o corpo governamental supremo da Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação (CCD). A CCD, por sua vez, estabelece que os países Partes envolvidos deverão mobilizar recursos financeiros substanciais e facilitar, através de cooperação internacional, a transferência de tecnologia, conhecimentos gerais e técnicos para os países em desenvolvimento afetados. Portal da SRH – Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://desertificacao.cnrh-srh.gov.br/>>. Acesso em 13 Set. 2006.

se, especialmente, no ano de 1998, um crescimento significativo do número de saques, nos quais se identificava, de imediato, a dimensão da denúncia, constituindo-se em contraponto violento às ações do poder público, tidas como insuficientes e inadequadas (ARAÚJO, 2001; GUIBU, 1998; ANDRADE, 1999).

É nesse contexto que, em discurso de abertura da conferência, o governo brasileiro pedia pressa na criação de um mecanismo global de financiamento para projetos de “combate” aos efeitos da desertificação em todo o mundo. Era necessário ultrapassar a fase de construção da Convenção para alcançar “a etapa na sua plena implementação chegando, de fato, ao atendimento às comunidades atingidas pela seca e pela desertificação, oferecendo-lhes condições para o desenvolvimento”.⁴⁶

Em paralelo à conferência oficial, diversas organizações da sociedade também decidem participar promovendo uma série de atividades (seminários, exposições, encontros, oficinas, conferências, exibições de vídeos, apresentações artísticas e culturais), constituindo-se no Fórum Paralelo da Sociedade Civil que, por sua vez, provocou “grandes repercussões a nível local e nacional, dando visibilidade às questões do semi-árido brasileiro”.⁴⁷ É justamente neste Fórum que a Articulação no Semi-Árido Brasileiro se consolida como uma “articulação política da sociedade civil”. Atuando em prol do desenvolvimento social, econômico, político e cultural do semi-árido brasileiro, a ASA-Brasil se constitui como um fórum de organizações da sociedade civil que congrega “cerca de 750 entidades” dos mais diversos segmentos, como das Igrejas Católica e Evangélica; ONG’s de desenvolvimento e ambientalistas; Associações de trabalhadores rurais e urbanos; Associações Comunitárias; Sindicatos e Federações de Trabalhadores Rurais; Movimentos Sociais; e Organismos de Cooperação Internacional Públicos e Privados.⁴⁸

A base de constituição da ASA-Brasil foi a “Declaração do Semi-Árido”, documento que buscava sintetizar e unificar as percepções e entendimentos das organizações e movimentos sociais diversos em torno de um ponto central: o semi-árido e a “convivência” nesse espaço geográfico e social.

⁴⁶ De olho no governo. Brasil Sedia Encontro Mundial Sobre Desertificação. **Jornal Meio Ambiente Online**, nº 48, Dez/1999. Portal do Meio Ambiente Online. Disponível em: <http://www.jornaldomeioambiente.com.br/edicoes/downloads/99_dezembro.pdf#search=%22cop3%20desertifica%C3%A7%C3%A3o%22>. Acesso em 13 Set. 2006.

⁴⁷ De acordo com o Portal da ASA (link: “institucional”). Disponível em: <<http://www.asabrasil.org.br/>>. Acesso em 10 Jan. 2007.

⁴⁸ A ASA-Brasil foi criada em julho de 1999, portanto antes da Conferência. Portal da ASA. Disponível em: <<http://www.asabrasil.org.br/>>. Acesso em 10 Jan. 2007.

Neste documento, a ASA (Articulação no Semi-Árido), retomando a experiência de uma longa caminhada do movimento social, afirmou algumas idéias e proposições que orientam a sua ação. A Declaração do semi-árido recomenda uma série de medidas práticas e políticas públicas que devem ser adotadas para o alcance destes objetivos, consubstanciados num Programa de Convivência com o Semi-árido, [...] fundado em dois pilares básicos, onde se destacam (i) a conservação, uso sustentável e recomposição ambiental dos recursos naturais e, (ii) a quebra do monopólio de acesso à terra, água e outros meios de produção.⁴⁹ [grifos nossos]

O “Programa de Convivência com o Semi-Árido”, proposto na Declaração, antes de tudo, apontava para “uma política adequada ao semi-árido”. Ou seja, no mesmo momento em que as portas da Conferência estavam se fechando em Recife, uma grande seca, iniciada em 1998, continuava vigorando. O semi-árido, parte do Brasil com cerca de 900 mil km² é imensa, porém invisível, a não ser quando a seca castiga a região e as câmeras começam a mostrar as eternas imagens de chão rachado, água turva e crianças passando fome. “São imagens verdadeiras, enquanto sinais de alerta para uma situação de emergência. Mas são, também, imagens redutoras, caricaturas de um povo que é dono de uma cultura riquíssima”.⁵⁰

Ressalte-se que embora imenso, o semi-árido brasileiro não é um território uniforme: trata-se de um verdadeiro mosaico de ambientes naturais e grupos humanos. Por isso é preciso levar em consideração a grande diversidade da região. Além do mais a água poderia ser considerada “um elemento indispensável”, porém, longe de ser o único fator determinante no semi-árido.

Sabemos agora que não há como simplificar, reduzindo as respostas a chavões como “irrigação”, “açudagem” ou “adutoras”. Além do mais, os mega-projetos de transposição de bacias, em particular a do São Francisco, são soluções de altíssimo risco ambiental e social. Vale lembrar que este ano [1999], em Petrolina, durante a Nona Conferência Internacional de Sistemas de Captação de Água de Chuva⁵¹, especialistas do mundo inteiro concluíram, na base da sua experiência internacional, que a captação da água de chuva no Semi-Árido Brasileiro seria uma fonte hídrica suficiente para as necessidades produtivas e sociais da região. (ASA-BRASIL, 1999a, não paginado)

⁴⁹ Conferência das Partes – COP. Portal da SRH. Disponível em: <<http://desertificacao.cnrh-srh.gov.br/>>. Acesso em 13 Set. 2006.

⁵⁰ A Declaração do Semi-Árido foi assinada por diversas organizações da sociedade civil em 26 de novembro de 1999. Portal da ASA. Disponível em: <<http://www.asabrasil.org.br/>>. Acesso em 10 Jan. 2007.

⁵¹ Sobre o tema de captação de água de chuvas, conferir Portal da Associação Brasileira de Captação e Manejo de Água de Chuva – ABCMAC. Disponível em: <<http://www.abcmac.org.br/index.php?modulo=historico>>. Acesso em 10 Jan. 2007.

Finalmente, alertava a Declaração: vale lembrar que os gastos federais com as ações de “combate aos efeitos da seca” iriam custar cerca de dois bilhões de reais (entre junho de 1998 e dezembro de 1999), sendo a maior parte referente ao pagamento das frentes produtivas (na época, quarenta e oito reais por família/mês, segundo texto da Declaração) e à distribuição de cestas de alimentos. Estimava-se, naquele momento, em um milhão o número de famílias que viviam em condições extremamente precárias no semi-árido. A título de comparação, equipar estas famílias com cisternas de placas custaria menos de 500 milhões de reais (um quarto dos dois bilhões citados acima), trazendo ainda uma solução “definitiva” ao abastecimento em água de beber e de cozinhar para seis milhões de pessoas (ASA-BRASIL, 1999a).

Foi exatamente naquela conjuntura – até mesmo turbulenta, por algumas vezes – que surgiram as primeiras discussões sobre a possibilidade do Governo Federal apoiar um programa de “convivência com o semi-árido”. A proposta de se construir um milhão de cisternas para as famílias rurais do semi-árido foi apresentada ao então Ministro do Meio Ambiente, José Sarney Filho, por ocasião de sua visita ao Fórum Paralelo, durante a COP 3. O ministro mostrou-se disposto a “batalhar” por recursos para a realização da proposta, “destacando os benefícios sociais que traria para o Nordeste e o seu baixo custo”.⁵²

A partir daí a ASA-Brasil se empenhou na elaboração do programa de cisternas (abordando a questão da convivência com o semi-árido) e, durante os anos 2000 e 2001, as organizações da sociedade civil atuantes no semi-árido, com o apoio do Ministério do Meio Ambiente (MMA), empreenderam a preparação do programa que veio a adotar a sigla P1MC. A proposta, portanto, visava criar um novo padrão de relacionamento do sertanejo com o seu ambiente. O processo desencadeado pelo P1MC se inicia pela mobilização das famílias, seguido de capacitações e se materializa na construção de cisternas para captação de água de chuvas, tendo como objetivo geral:

Contribuir, através de um processo educativo, para a transformação social, visando a preservação, o acesso, o gerenciamento e a valorização da água como um direito essencial da vida e da cidadania, ampliando a compreensão e a prática da convivência sustentável e solidária com o ecossistema do semi-árido (ASA-BRASIL, 1999b, p. 09).

Antes do apoio dado pelo Governo Lula, o P1MC passou por duas experiências que o ajudaram na concepção técnica, operacional e gerencial. A

⁵² Cf: Portal da ASA. Disponível em: <<http://www.asabrasil.org.br/>>. Acesso em 13 Set. 2006.

primeira, junto ao próprio MMA, ainda no ano 2000, resultou na mobilização, capacitação e construção de cisternas para 500 famílias, mas o resultado principal foi o processo sócio-participativo de elaboração do programa (ASA-BRASIL, 1999b, p. 07). Vale salientar que na Paraíba, além do processo preparatório do projeto em si (quatro seminários microrregionais e um seminário estadual), foram destinadas 50 cisternas como parte da demonstração do programa.

Já a segunda experiência ocorreu em 2001, junto à Agência Nacional de Águas (ANA), através de convênio (0019/2001) para construção de 12.400 cisternas (ASA-BRASIL, 1999b, p 07), vigorando de agosto de 2001 a julho de 2003. Sob a responsabilidade de uma de suas superintendências⁵³ (que dentre as quatro áreas de atuação da superintendência, tinha uma delas dedicada à convivência com a seca), a ANA tinha na sua agenda um programa de “abastecimento da população rural difusa no Nordeste do Brasil – segurança alimentar e cisternas rurais para famílias do semi-árido”. Assim, a parceria com a ASA-Brasil era denominada de “projeto demonstrativo para implementação de 12.400 cisternas rurais, envolvendo a mobilização social e a capacitação de famílias rurais residentes no semi-árido nordestino, no âmbito do P1MC”.⁵⁴ Havia uma segunda etapa prevista, mas pelo que se entendeu, em função das novas bases da parceria com o “novo governo”, ela não ocorreu mais pela ANA.

Embora importantes, estas primeiras experiências foram pontuais, pois esgotando-se os recursos destinados à parceria, esta também estaria conseqüentemente encerrada; ao contrário da parceria estabelecida no Governo Lula que tinha como meta a construção de um milhão de cisternas. Para isso, buscava garantir recursos no sentido de não perder a continuidade da ação.

Fato é que, tendo a cisterna como elemento mobilizador da diversidade de atores e organizações sociais presentes na região, a intenção do programa foi – e está sendo – de mostrar que é possível viver no semi-árido, valorizando “a força de seu povo”. Aponta-se que “o P1MC tem conseguido mobilizar e capacitar famílias, garantindo uma convivência adequada e digna com a região”. Nesse tempo, o programa provocou mudanças sociais, políticas e econômicas, dentre

⁵³ A Superintendência de Usos Múltiplos (SUM) era uma das 9 superintendências da Agência Nacional de Águas (ANA), criada pela Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000. Portal da ANA. Disponível em: <<http://www.ana.gov.br/GestaoRecHidricos/UsosMultiplos/atribuicoes.asp>>. Acesso em 16 Set. 2006.

⁵⁴ Segundo nota divulgada pela Agência Nacional de Águas. Portal da ANA. Disponível em: <<http://www.ana.gov.br/GestaoRecHidricos/UsosMultiplos/arqs/CISTERNAS.pdf>>. Acesso em 14 Set. 2006.

elas, “o aumento da freqüência escolar, a diminuição do número de pessoas com doenças em virtude do consumo da água contaminada e a geração de emprego e renda para os moradores das comunidades”.⁵⁵

Priorizando as famílias rurais do semi-árido, o P1MC norteava-se por alguns princípios básicos: gestão compartilhada (a concepção, execução e gestão seriam da sociedade civil organizada na ASA); parceria (com governos, empresas, ONG's, etc., para sua execução, a partir de critérios pré-estabelecidos); descentralização e participação (a execução seria através de uma articulação em rede); mobilização social (sua natureza era de mobilização social e fortalecimento institucional para a convivência com o semi-árido brasileiro); educação-cidadã (situando criticamente a realidade histórico-cultural e visando a convivência com o semi-árido); direito social (afirmação dos direitos da população de acesso e gestão dos recursos hídricos); desenvolvimento sustentável (afirmação da viabilidade do semi-árido, desmistificando a fatalidade da seca); fortalecimento social (uma ferramenta de fortalecimento e consolidação dos movimentos sociais); e emancipação (construção de uma nova cultura política, rompendo com a dominação secular das elites sobre o povo, a partir do controle da água), conforme texto do P1MC (ASA-BRASIL, 1999b, p. 10).

A previsão era de que o P1MC fosse implementado em cinco anos, contados a partir de julho de 2003, com custos totais de 424,3 milhões de dólares, buscando-se provar, ao final, que “a sociedade civil articulada pode transformar as políticas públicas voltadas para o Semi-Árido”.⁵⁶ Para isto, ele foi montado em diversos componentes (seis ao total) que se complementam num processo visando a convivência com o semi-árido.⁵⁷ A “construção de cisternas”⁵⁸ era um destes componentes e expressava exatamente a preferência dentre as soluções testadas para suprir a falta d'água nos períodos de estiagem no semi-árido: solução simples, técnica facilmente adaptável à baixa situação educacional do povo, sendo também de baixo custo e conseqüentemente, possuindo maior

⁵⁵ Portal da ASA. Disponível em: <<http://www.asabrasil.org.br/>>. Acesso em 13 Set. 2006.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Os componentes do programa descritos no texto do P1MC (ASA-BRASIL, 1999b, p. 12 a 39) são: mobilização social, controle social, capacitação, comunicação, fortalecimento institucional e construção de cisternas.

⁵⁸ As primeiras cisternas de placas construídas no semi-árido nordestino encontram-se no município de Simão Dias, em Sergipe. “A técnica foi trazida por um pedreiro deste município, conhecido com Nel, há mais de quarenta anos. A técnica foi aprendida na construção de piscinas, em São Paulo, onde o Nel trabalhou, que utilizava placas pré-moldadas” (sic). Para maiores informações sobre a história das cisternas de placas, conferir P1MC (ASA-BRASIL, 1999b, p. 35 a 39).

abrangência. Contudo, mais que construir cisternas, o P1MC buscava ser um programa que levasse a uma mudança cultural, dinamizando e fortalecendo o “capital social”. “Ademais, por sua abordagem universalista e não fundada em reivindicações corporativas, propunha um padrão de relacionamento entre Estado (e governos) com a sociedade civil centrado sobre objetivos públicos” (ASA-BRASIL, 1999b).

Embora a construção de cisternas tenha se tornado o elemento mais visível do P1MC, talvez o que todo mundo desejasse mais intensamente – as famílias participantes, pelas necessidades e comodidade do acesso à água; os financiadores privados, pela sua visibilidade como uma instituição de responsabilidade social; o governo, para se mostrar atuante em relação aos problemas do país – de fato o programa tentava superar alguns entraves em torno das ações destinadas ao semi-árido. Se a proposta, inicialmente, intencionava, antes de tudo, estabelecer outra visão sobre as possibilidades de “convivência” entre o povo do semi-árido e seu *habitat*, uma vez que não mais se difundia a relação conflituosa (ser humano *versus* natureza), mas, ao contrário, uma relação sustentável da população com o seu ambiente, pode-se dizer que o programa tem levado a uma mudança de enfoque em algumas das políticas que são direcionadas ao semi-árido: as políticas de “combate às secas” sendo substituídas por políticas de convivência com o semi-árido.

Hoje a ação da ASA – e a concretização do P1MC – é muito mais que um programa de cisternas. Todo o esforço acumulado pode ser traduzido numa esfera de atuação concreta, referenciando a ação da sociedade civil em torno de políticas públicas. O P1MC hoje em dia tem possibilitado a entrada do movimento social na esfera política, demonstrando que a efetivação de políticas públicas não está restrita ao campo governamental, mas também à esfera da sociedade civil (ASA-BRASIL, 2003, p. 40).

Essa mudança de enfoque – embora não sendo iniciada com o P1MC – é concretizada no Governo Lula, destacando-se essa inovação na relação entre governo e sociedade civil, de forma continuada, sem rupturas, ao contrário das experiências anteriores. Foi justamente em função da “criatividade” do programa que o Governo Federal decidiu apostar no P1MC, servindo inclusive de guia na construção de um “novo modelo” de políticas públicas. Este programa fora considerado um avanço em relação à participação de setores da sociedade civil e como fator de controle social de projetos voltados ao semi-árido, contribuindo para um “novo pacto social” e resgatando uma parte da dívida social na região: “a água deixa de ser um instrumento de poder e passa a ser um dever do

Estado”. Essa era uma inovação, portanto, que rompia com as práticas das oligarquias nordestinas que tanto usaram esse bem comum como instrumento de poder, de acordo com a ASA-Brasil (2003).

Vale ressaltar que, nos termos legais, a relação entre o Governo Federal e a ASA-Brasil, principalmente (mas também com a Febraban) ocorreu por meio de um Termo de Parceria: “instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público” (OSCIP's), destinando-se à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público.⁵⁹

Tornando-se uma “nova metodologia” de relacionamento entre o poder público e a sociedade civil, o termo de parceria era identificado como um ajuste de contas entre o “terceiro setor e o setor público, resgatando a transparência nas relações entre os dois e, também, a adequação instrumental que permitia um relacionamento mais razoável, baseado em resultados”.⁶⁰ Mas era preciso destacar outro ponto importante: a continuidade das políticas públicas.

Nos últimos tempos percebemos que o desgaste da “democracia praticada em períodos”, como é o caso da democracia representativa com rotatividade por eleições, atinge as expectativas mais legítimas da sociedade civil, em ver implementados os planos e políticas das gestões anteriores. Um dos fatores que mais incentivam o grande aparecimento de ONG's no mundo é exatamente a necessidade de se manter as políticas públicas iniciadas, apesar das tempestades inevitáveis nas trocas de governos, comuns até quando o governante é reeleito.⁶¹

Essa nova metodologia era fruto de um processo recente no país que foi batizado de “reforma do Estado”. Segundo Bresser-Pereira (2001 e 2003), quando FHC assumiu o governo em 95, a crise do “Estado burocrático-industrial ou burocrático-desenvolvimentista”, era fato. Contudo, não havia proposta para substituir esse modelo, a não ser as idéias globalistas, nas quais a globalização importava na perda da relevância dos “Estados Nacionais” e de seu papel, submetendo-se às regras do mercado globalizado. A solução, portanto, não era

⁵⁹ Artigo 9º da Lei nº 9.790 de 23 de março de 1999 que “dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências”. Portal da Presidência da República Federativa do Brasil. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9790.htm>. Acesso em 14 Set. 2006

⁶⁰ O Termo de Parceria de OSCIPs. **Portal do Jornal Ambiente Brasil Online**. Disponível em: <http://www.ambientebrasil.com.br/composer.php3?base=gestao/index.html&conteudo=gestao/oscip_parcerias.html>. Acesso em 14 Set. 2006.

⁶¹ Ibid.

substituir o Estado pelo mercado, mas reformar e reconstruir o Estado para que ele pudesse ser um agente efetivo e eficiente de regulação do mercado e de capacitação das empresas no processo competitivo internacional.

Assim, priorizando a dimensão institucional, a “reforma gerencial de 1995” foi baseada num modelo de ação reguladora, corretora e estimuladora do Estado, em detrimento do Estado mínimo (como defendiam os neoliberais em relação ao grau de intervenção do Estado na economia), isto é:

Os Estados modernos contam com três setores: o setor das atividades exclusivas do Estado, dentro do qual estão o núcleo estratégico e as agências executivas ou reguladoras; os serviços sociais e científicos, que não são exclusivos, mas que, dadas as externalidades e os direitos humanos envolvidos, mais do que justificam, exigem forte financiamento do Estado; e, finalmente, o setor da produção de bens e serviços para o mercado (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 250).

Justamente no domínio dos serviços sociais e científicos (setor inovador na reforma de 95), segundo Bresser-Pereira (2003), a propriedade deverá ser essencialmente “pública não-estatal”. Ou seja, se por um lado, algumas atividades (de saúde, educação fundamental, garantia de renda mínima, pesquisa científica) não podem ser garantidas de forma adequada através do preço e do lucro, logo não devem ser privadas. Por outro lado, como não implicam o “exercício do poder do Estado”, não serão controladas pelo Estado, submetendo-as à burocracia estatal “contrária à eficiência administrativa”:

Logo, se não devem ser privadas nem estatais, a alternativa é adotar o regime de propriedade pública não-estatal, é utilizar organizações de direito privado, mas com finalidades públicas, sem fins lucrativos. “Propriedade pública” no sentido de que deve se dedicar ao interesse público, ser de todos e servir a todos, que não visa lucro; “não-estatal” porque não é parte do aparelho do Estado. [...] Essa forma de propriedade garante serviços sociais e científicos mais confiáveis do que os realizados diretamente pelo Estado, e mais confiáveis do que os prestados por empresas privadas que visam ao lucro em vez de ao interesse público. É mais confiável do que as empresas privadas porque em áreas tão delicadas [atividades sociais] a busca do lucro é muito perigosa. É mais eficiente do que as organizações estatais, porque pode dispensar os controles burocráticos rígidos, na medida em que as atividades envolvidas são geralmente competitivas, que podem ser controladas por resultados com relativa facilidade (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 251).

Assim, conclui Bresser-Pereira (2001), três instituições organizacionais emergiram da reforma de 95: agências reguladoras, agências executivas e organizações sociais. Estas últimas estão incluídas no setor público não-estatal, autorizadas pelo parlamento a receber dotação orçamentária (integral ou

parcialmente do Tesouro), por meio de contrato de gestão que deve prever, por sua vez, os recursos de pessoal, material e financeiro, bem como definir as metas e os indicadores de desempenho (resultados quantitativos e qualitativos a serem alcançadas, acordado pelas partes). Foi nesse campo que se inseriu a ASA-Brasil.

A parceria da Articulação no Semi-Árido com a Febraban, por sua vez, começou a ser negociada em fevereiro de 2003, como resultado das iniciativas do Governo Lula no sentido de incentivar a “responsabilidade social” das empresas, em apoio ao Fome Zero. Isto é, logo após o lançamento do programa, Oded Grajew (na época, um dos assessores da Presidência, junto com Frei Betto, responsável pela mobilização do setor empresarial) conversou com representantes dos bancos sobre a possibilidade de uma parceria, aproximando a Febraban da ASA-Brasil. Pode-se dizer que o “apoio às cisternas é o maior projeto social da federação dos bancos”:

Grajew lembra que muitos consideraram a parceria impensável, pois não havia uma linguagem comum entre os envolvidos: “Quando cheguei à Febraban para falar sobre a idéia da ASA, muitos olhavam com desconfiança, nem sabiam o que era cisterna. Outros propuseram a compra dos materiais em grandes volumes para baratear a construção”. Foi preciso contratar uma consultoria para adaptar a vontade dos banqueiros à ideologia da ASA (PACHECO, [2003-2004], não paginado).

Da parte da ASA-Brasil, algumas instâncias próprias para permitir a execução do P1MC tiveram que ser criadas. Isso porque, como um “espaço de articulação política da sociedade civil organizada”, tanto a ASA-Brasil como as Articulações Estaduais (redes e fóruns) não poderiam ter funções executivas no programa de cisternas, sob pena de negarem sua “identidade”. A não ser instituições vinculadas à ASA-Brasil (ou às articulações estaduais) que, por seus mandatos e objetivos, poderiam implementar o projeto como pessoas jurídicas autônomas.

Assim, em 2001, a ASA-Brasil decidiu fundar uma associação denominada AP1MC – “Associação Programa Um Milhão de Cisternas” para o semi-árido, com a missão de trabalhar a serviço da ASA-Brasil. Esta associação foi qualificada na condição de OSCIP (nos termos da Lei nº 9.790/99 e do Decreto nº 2.300/99), facilitando desse modo a celebração, com o poder público, de Termos de Parceria (ASA-BRASIL, 1999b).

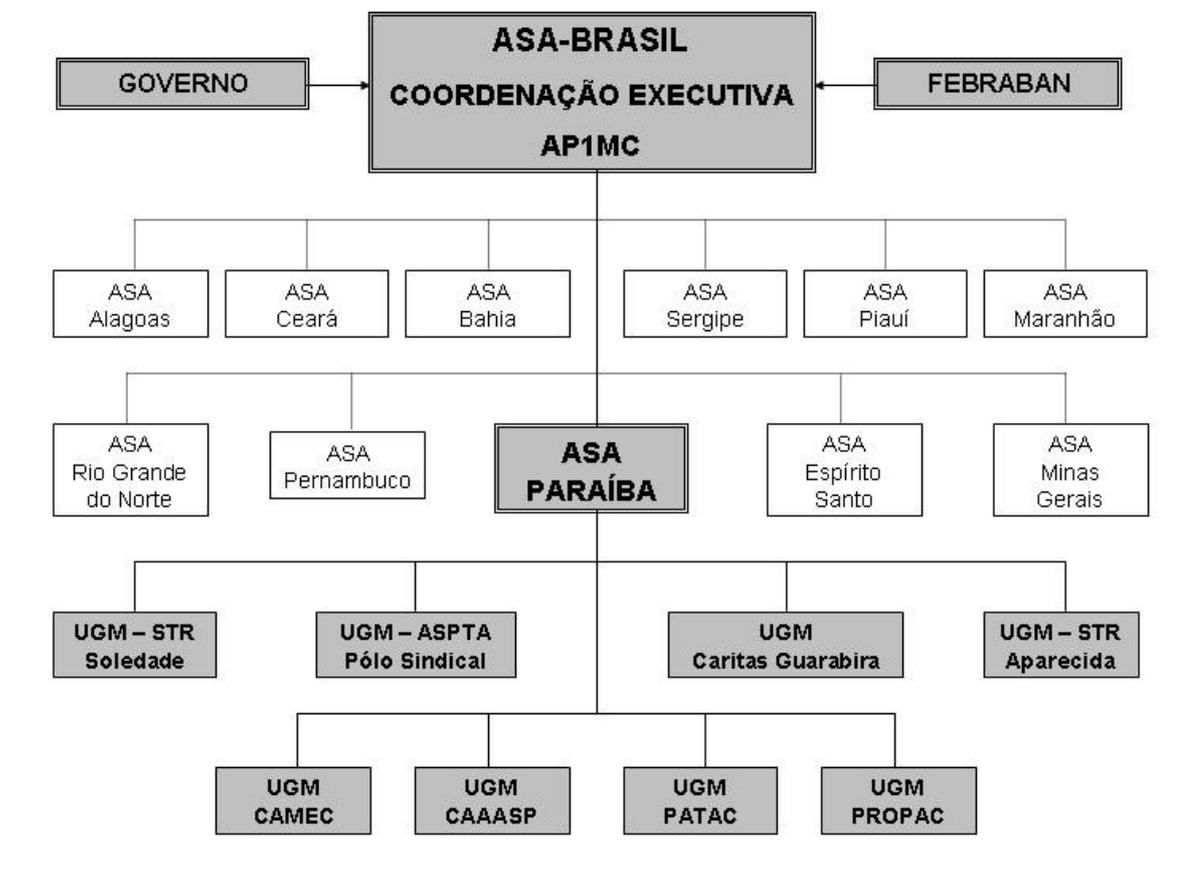
Ressalte-se ainda que a composição da diretoria da AP1MC (unidade de gestão central – UGC – do programa) coincidia com a Coordenação Executiva da

ASA-Brasil (formada por dois representantes – titular e suplente – escolhidos nos estados por cada Articulação e/ou Fórum Estadual⁶²). Em termos gerais, essa OSCIP (AP1MC), responsável pela gestão central do programa, celebrava “termos de cooperação” (do ponto de vista legal, acordos subsidiários e semelhantes aos termos de parceria) nos estados com as unidades gestoras microrregionais (ONG’s e outras organizações e associações com caráter jurídico), desde que fosse respeitada a autonomia das Articulações estaduais (fóruns e redes que tinham legitimidade para coordenar o processo nos estados). Vale frisar que as Articulações estaduais (onze fóruns estaduais), sob coordenação da ASA-Brasil, na primeira etapa do P1MC, haviam constituído mais de quarenta unidades gestoras, dentre as quais oito unidades de gestão na Paraíba, sob coordenação estadual da ASA-Paraíba. Estas recebiam o apoio necessário (carros, computadores e outros equipamentos) para desempenhar, além das atividades de coordenação, tarefas executivas para as atividades previstas, compreendendo componentes de comunicação, capacitação, mobilização e controle social, além das funções administrativas pertinentes (ASA-BRASIL, 1999b). Conferir abaixo (quadro 1) como se organizou estruturalmente, num primeiro momento, a ASA-Brasil e ASA-Paraíba para a gestão do P1MC.

E assim o P1MC foi ganhando corpo, consolidando um “experimentalismo institucional”, envolvendo responsabilidades várias, sejam estas oriundas da esfera da sociedade civil, ou oriundas da esfera governamental (Estatal). Mesmo assim, apesar de todas as disposições do governo e da sociedade civil, esse processo – de quatro anos – tem sido tempestuoso e, por vezes, difícil. Os próximos tópicos apresentam duas situações, como exemplos, que essa interação foi abalada e que demonstraram a difícil construção dos processos de “experimentalismo institucional”.

⁶² Os primeiros representantes da ASA-Paraíba na Coordenação Executiva da ASA-Brasil foram: Antonio Carlos Pires de Melo (Tônico), do PATAC (titular) e Roselita Vitor da Costa Albuguerque, do Pólo Sindical da Borborema (suplente). No momento de conclusão desse trabalho, os representantes da ASA-Paraíba eram Luciano Marçal da Silveira (AS-PTA) e Maria Elza Gomes (CAAASP).

QUADRO 1
Estrutura organizacional da ASA-Brasil e ASA-Paraíba para
gestão do P1MC



Fonte: Elaboração do próprio autor.

2.2. Cisternas e prefeituras

Naquele momento, ainda em 2003, por conta da visita do Presidente Lula à Paraíba, o governo como um todo fazia a apologia do P1MC, sensibilizado de que o programa não era só de construção de cisternas, era um processo que agregava “dimensões de dignidade” e de “cidadania”. Essa sensibilidade fez com que o governo lançasse a proposta de que o programa se transformasse numa política pública, buscando resolver “o problema de água não só no semi-árido brasileiro, mas em todo o território nacional” (ASA-BRASIL, 2003). Na verdade, em poucos meses (vale lembrar que a parceria com o governo havia começado em julho de 2003), o programa de cisternas ganhara grande visibilidade da sociedade brasileira, não só pelo volume de recursos (cerca de 20 milhões de

reais nos primeiros seis meses), mas também pelo modelo de descentralização e de participação adotados pelo programa.

Isso começou a despertar interesses por parte dos governos dos estados do Nordeste e dos prefeitos municipais no semi-árido. Ora, uma ação com tamanha dedicação do Governo Federal (que foi visitar comunidades no interior do semi-árido para inaugurar cisternas), de grande interesse e mobilização de populações rurais pela obra em si, e pela facilidade de acesso e do montante de recursos disponíveis (recursos públicos e privados), “naturalmente” levou os governantes e políticos no semi-árido a pressionar para que eles também pudessem fazer cisternas – afinal era preciso respeitar e aprofundar o “pacto federativo!”.

O interesse dos governantes foi aguçado ainda mais quando, ao final de 2003, foi ventilada a possibilidade do governo destinar recursos para estados e prefeituras para a construção de cisternas. Falava-se, inicialmente, em um número de 100 cisternas por cada município da região, numa experiência piloto.

Concretamente, a primeira vez que se anunciou a construção de cisternas pelas prefeituras (e não simplesmente boatos ou especulações) foi no município de Teixeira (PB), quando o secretário de agricultura municipal informou que havia apresentado um projeto ao MESA e que este projeto havia sido aprovado.⁶³ Na realidade, ao final de 2003, por ocasião do Encontro anual da ASA – o Enconasa – que foi realizado na Paraíba (ASA-BRASIL, 2003), o secretário de agricultura de Teixeira teve um encontro com o representante do Governo Federal no evento (o senhor Valter Aguiar) que o informou sobre a disponibilidade de recursos no MESA e a possibilidade das prefeituras apresentarem projetos, uma vez que a ASA-Brasil não disporia de capacidade operacional para dar conta da construção de cisternas.

Dizia-se que dentro do ministério havia a intenção de alguns em transformar a construção de cisterna numa política pública governamental, em sentido amplo. Embora estivessem atentos aos riscos que isso poderia provocar, o governo não podia se furtar a trabalhar com as prefeituras: “faz parte do pacto federativo”. Para evitar os riscos, seria preciso encontrar uma forma de envolver o movimento social em parceria com as prefeituras, ficando aquele responsável pelo “controle social” (ASA-BRASIL, 2003).

⁶³ A notícia de que o Governo Federal iria repassar recursos para as prefeituras construírem cisternas foi enviada pelo Sr. José Dias (CEPFS/Teixeira) para a rede de mensagens e discussão da ASA-Brasil: <asabranca@yahoogrupos.com.br>. Acesso em 28 Nov 2003.

Risco este, de acordo com a ASA-Brasil, especialmente agravado, pois o ano seguinte (no caso, 2004) era um ano de eleições municipais, transformando, portanto, o P1MC num programa meramente de construção de cisternas, deixando em segundo plano todo o processo de resgate da cidadania, de construção de autonomia, enfim toda a mobilização social” que o programa estava propondo. Risco também por conta do interesse eleitoreiro, transformando o programa em práticas “clientelistas”, uma vez que as cisternas poderiam ser usadas como moeda política (uma cisterna “valeria 4 votos!”). Mas principalmente, o risco de desorganizar todo o esforço de mobilização social feito pela sociedade civil, campo ainda muito frágil de forma geral no país e, em particular, no semi-árido, onde perduram as práticas “assistencialistas”, “clientelistas” e de “dominação” que há tempos levam à dependência as populações mais pobres; dominação que, ainda hoje, tenta desmobilizar as tentativas de “emancipação social”.

Na empreitada por “salvar” o programa de todos esses riscos, a ASA-Brasil desencadeou uma verdadeira “cruzada” por todos os espaços possíveis de negociação e de busca de aliados no governo. Uma das frentes de negociação ocorreu ainda em 2003, numa audiência entre a ASA-Brasil e o MESA (dia 08 de dezembro). Foi aí que oficialmente o ministério anunciou sua decisão de construir cisternas em parceria com as prefeituras e estados: “experiências-pilotos” nos estados do Ceará e da Paraíba.

Um novo elemento surgiu na argumentação do ministério: o esforço para atingir a meta de um milhão de cisternas, preferencialmente no decorrer de quatro anos (vale lembrar que no P1MC a meta era prevista para ser executada em cinco anos, dadas determinadas condições que não se restringiam à construção de cisternas unicamente, mas esse prazo foi revisto para cima, pois após 4 anos de programa os números não chegavam a 200 mil cisternas). Não bastasse o argumento sobre o “aprofundamento de pacto federativo”, setores do governo argumentavam ainda que a “capacidade operacional” da ASA-Brasil seria insuficiente para cumprir a meta estabelecida no prazo. A proposta do governo era então de repassar recursos para que as prefeituras e estados pudessem construir cisternas, mas salvaguardar o processo de formação que ficaria sob responsabilidade da ASA-Brasil. Esse foi o resultado dessa negociação.

A partir daí e durante grande parte do ano de 2004, a ASA-Brasil esforçou-se enormemente para avançar no diálogo com o governo, por um lado, fazendo-o compreender que a construção da cisterna fazia parte do processo e não poderia ser separada das diversas dimensões embutidas no programa e, por outro, ampliando o foco do debate que estava restrito à construção de cisternas e à falta de capacidade operacional para este fim. Buscou-se demonstrar que o P1MC envolvia uma reflexão mais ampla sob várias dimensões: desenvolvimento de capacidades individuais e coletivas, autonomia das populações, segurança alimentar, sustentabilidade, saúde, etc., enfim, era um programa de convivência com o semi-árido.

Não se tratava de negar as necessidades e demandas reais no semi-árido, mas naquela conjuntura, na qual o Governo Federal criara uma série de instrumentos de participação da sociedade, era evidente que haveria “ciumeira” geral de prefeitos e governadores. Fato é que, em algumas regiões, ao anunciarem a construção de cisternas (parcerias entre MESA, o Ministério da Integração Nacional, governos estaduais e municipais), muitas prefeituras já conclamavam as famílias para não participarem das ações da ASA-Brasil (mobilização e sensibilização das famílias, curso sobre gerenciamento de recursos hídricos, etc.), pois a prefeitura faria a cisterna “muito mais rápido” sem que as famílias precisassem “investir” ou se ocupar com as capacitações.

Apesar de todas as investidas da ASA-Brasil para resguardar o processo educativo do P1MC, o MDS assinou convênios para a construção de cisternas com os Governos dos Estados da Bahia, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e com os municípios de Pintadas (BA), Pé de Serra (BA), Quixadá (BA) e Campina Grande (PB).⁶⁴ Mesmo diante desse suposto problema, a ASA-Brasil conseguiu muitos aliados ao longo de sua cruzada. E por mais que fossem repassados recursos para os governos estaduais e municipais, o trabalho de mobilização social desencadeado pela Articulação no Semi-Árido sempre se impôs à forma simples de construção de cisternas levada a cabo pelos programas governamentais em vários dos municípios no semi-árido brasileiro. Em muitas situações, foram os “pedreiros-agricultores” formados no quadro do P1MC que contribuíram e/ou foram contratados pelas prefeituras para construir

⁶⁴ De acordo com “Auditoria de Natureza Operacional” feita pelo Tribunal de Contas da União, em 2006. Conferir o relatório no Portal do TCU. Disponível em <[https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?Ink=\(Acordao+COM+1235/2006+COM+Ple+nario\)%5Bidtd%5D](https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?Ink=(Acordao+COM+1235/2006+COM+Ple+nario)%5Bidtd%5D)>. Acesso em 27 Set. 2006.

as cisternas nos municípios beneficiados, uma vez que não existiam tantas empresas disponíveis no mercado ou estas “construtoras” não tinham interesse por obras tão dispersas espacialmente e de tão poucos recursos.

2.3. Fundos rotativos versus recursos governamentais

Mas o fato das prefeituras e também de governos de estado construírem cisternas não foi o único problema enfrentado pela Articulação no Semi-Árido Brasileiro. Outro grande desafio, desta vez específico à ASA-Paraíba, diz respeito aos “fundos rotativos solidários” (FRS), uma prática de crédito rotativo usada pelas organizações membros da Articulação do Semi-Árido Paraibano que se tornou o alvo de questionamentos, oriundos de várias frentes, inclusive por parte do Governo Federal. Inicialmente, o problema surgiu a partir de denúncias de que a ASA-Paraíba estava “cobrando” das famílias um determinado valor pela construção das cisternas nos municípios. Uma destas denúncias chegou ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (o MDS, que veio a substituir e assumir as competências do MESA, como foi dito).

Além disso, o próprio MDS, numa “vistoria técnica” feita em vários estados do semi-árido, dentre eles a Paraíba, apontava para o fato de que muitas famílias afirmaram que estavam “pagando” as cisternas. Mesmo sabendo, *a priori*, que a ASA-Paraíba tinha uma prática de organização comunitária por meio de fundos rotativos solidários, o relatório da vistoria também dizia da dificuldade de compreensão do funcionamento dos FRS, não só pelas famílias participantes do programa, mas também por outras pessoas.

Importante salientar que, na Paraíba, o P1MC ficou sob a responsabilidade da Articulação do Semi-Árido Paraibano que, de modo geral, estimulava a capacidade de inovação técnica e sócio-organizativa das populações locais. A cisterna aí era vista como um elemento mobilizador que procurava se integrar a outras ações (como sementes, produção agroecológica, criação animal, etc.): isto é, numerosas experiências que problematizavam o modelo de desenvolvimento imposto na região do semi-árido e que buscavam construir um outro modelo, baseado na convivência com o semi-árido (ASA-BRASIL, 2003). Modelo este que tem como um dos princípios a “solidariedade”. É aí, então, que

se inserem os fundos rotativos solidários como estratégias que buscavam estabelecer processos solidários e de cooperação entre as pessoas, estimulando a gestão de recursos pelas comunidades, por meio da organização das famílias e da geração de poupanças comunitárias.

A opção de usar o P1MC para consolidar e expandir a prática dos fundos rotativos – opção específica da Paraíba e de parte da Bahia⁶⁵ – fez com que as organizações envolvidas com o programa enfrentassem grandes desafios. Desde o início houve um grande debate sobre a manutenção ou não dos fundos rotativos na implementação do P1MC. O debate era o seguinte: continuar com os fundos rotativos, aproveitando o programa e a parceria com o governo para fortalecê-los ou acabar com eles, uma vez que o montante alto de recursos poderia inviabilizar a prática dos FRS? A opção da ASA-Paraíba foi a de manutenção dos fundos rotativos, decidindo que toda sua ação deveria ser associada ao fortalecimento e consolidação das experiências existentes e à organização e estímulo à criação de novos fundos solidários nas comunidades.

Prática de financiamento e organização usada por várias organizações desde meados dos anos 90, os FRS haviam se transformado num instrumento importante para o trabalho da Articulação na Paraíba antes mesmo do P1MC; um exercício fundamental na perspectiva da “convivência” com a região semi-árida e na transição agroecológica dos sistemas agrícolas familiares. Eles deram um novo sentido de sociedade em contraposição às relações políticas e econômicas excludentes (conferir experiência de organização de FRS em quadro 2).

QUADRO 2

Um exemplo de Fundo Rotativo Solidário

A falta de água potável era um problema comum para as mais de 150 famílias da comunidade de Gameleira, no município de Massaranduba (PB). A construção de cisternas de placas destinadas à captação de água das chuvas para uso doméstico foi recebida como uma solução imediata, eficiente e ao alcance da iniciativa das famílias.

Num primeiro momento, chegaram recursos externos para apoiar a construção de dez cisternas. Mas como atender todas as famílias com tão pouco recurso? Foi aí que as famílias de Gameleira criaram um primeiro grupo de Fundo Rotativo Solidário, com a participação inicial de 30 das 91 famílias que necessitavam do benefício.

Nessa época, decidiram em conjunto que todas as famílias daquele grupo pagariam mensalmente R\$ 20,00 e foi dessa forma que a comunidade conseguiu arrecadar o montante mensal de R\$ 600,00 – que correspondia, então, ao valor integral de uma cisterna. Passaram também a sortear mensalmente uma nova cisterna entre o grupo. Ao final de 20 meses, com os recursos captados localmente,

⁶⁵ Embora exista essa prática também na Bahia, vamos aqui nos limitar à experiência da Paraíba. Nos demais estados integrantes da ASA-Brasil, esse problema não foi tão acentuado.

foram construídas 20 unidades, contemplando todos os participantes desse primeiro grupo.

O sucesso da experiência logo mobilizou outras famílias da comunidade e mais dois grupos foram formados a partir do repasse feito pelo FRS inicial. Ou seja, os recursos das dez primeiras foram suficientes para gerar dois novos grupos. Mais tarde, Gameleira recebeu, para a construção de outras 25 cisternas, apoio financeiro do P1MC, da ASA-Brasil, financiado pelo Governo Federal. Mas as famílias que receberam as cisternas por meio destes recursos não se diferenciaram das demais e continuaram contribuindo para o FRS. Foi assim que, em pouco tempo, conseguiram atender a todas as famílias e mais: 11 delas já conquistaram sua segunda cisterna.

Em quatro anos, a comunidade que recebeu recursos para 35, construiu mais 67 cisternas com arrecadação local, totalizando 102 unidades. Ou seja, o recurso inicial quase triplicou. Há que se considerar ainda o aumento da oferta de água potável em 1.632 m³. Ao deixar de comprar carro-pipa para fazer o abastecimento local, o povo de Gameleira também deixou de gastar aproximadamente R\$ 14.000,00 por ano. Esses recursos, em vez de serem apropriados por empresas urbanas fornecedoras de água, puderam ser mantidos em circulação na comunidade para atendimento de outras necessidades.

Atualmente, o FRS permanece em Gameleira estimulando outras iniciativas e reforçando os processos de organização e de multiplicação dos laços de solidariedade. Com a água perto de casa, as famílias despertaram para um novo modo de se relacionar com a natureza para melhoria do sistema produtivo. A diversificação da produção, principalmente ao redor de casa, com plantas frutíferas, medicinais, forrageiras e aprimoramento dos sistemas de pequena criação, vem contribuindo sobremaneira para a segurança alimentar das famílias. Observa-se, ainda, que o “fundo rotativo” vem valorizando e financiando outras iniciativas na comunidade, como a melhoria da infra-estrutura hídrica para produção, a construção de residências e igrejas, o apoio funeral, etc.

Aos resultados econômicos, acrescentam-se: elevação da auto-estima, conquista da cidadania, produção de conhecimentos que são incorporados pelas famílias no processo de discussão, proposição de idéias e a gestão compartilhada dos recursos. A exemplo da experiência do “fundo rotativo” de Gameleira, muitos grupos comunitários, hoje espalhados por diversos municípios da Paraíba, não se satisfazem só com a conquista da água potável, mas passam a vislumbrar a construção de uma nova relação em sociedade: por meio da solidariedade.

Fonte: ROCHA e COSTA (2005). Com adaptações.

Os fundos rotativos se consolidaram como um sistema de finanças desenvolvido localmente a partir de recursos provenientes de fundos públicos ou de doações privadas ou ainda da transferência de renda⁶⁶, permitindo às comunidades envolvidas a formação de poupança comunitária. Na realidade, o sistema de finanças formado através dos FRS apóia e potencializa a capacidade local e comunitária de formação dessa poupança. São práticas de organização econômica e de solidariedade que alimentam a interação e a responsabilidade mútua entre as famílias. Observando-se o forte sentimento de vizinhança e de partilha, parte da cultura e das tradições enraizadas na vida comunitária, percebe-se a materialização desse sentimento em intensos fluxos de produtos,

⁶⁶ Rocha e Costa (2005, p. 13) citam que as principais fontes de recursos externos que apóiam os FRS são da cooperação nacional e internacional, via orçamento das organizações não-governamentais, bem como de recursos oriundos de políticas públicas governamentais.

serviços e poupança (e porque não dizer também de consumo), configurando uma verdadeira “economia de reciprocidade” (ROCHA e COSTA, 2005) ou, dito de outra maneira, um sistema de “finanças de proximidade”⁶⁷ (ABRAMOVAY, [2001]). Era justamente essa lógica econômica – baseada num sistema de finanças local e nascida de regras tradicionais e comunitárias, de uma “economia de reciprocidade” – que estava sendo resgatada e fortalecida pelas experiências de convivência com o semi-árido na Paraíba, por meio da disseminação e estruturação do crédito rotativo e solidário voltado para a emancipação das populações do semi-árido.

Prática existindo desde o início dos anos 90, conforme dito, até então os FRS não haviam sido questionados na sua forma e conteúdo. Ao contrário, durante muito tempo eles eram tidos como uma grande idéia e se justificavam pelo seu potencial de se “fazer mais com o pouco que se tinha”. Contudo, essa situação mudou a partir da citada vistoria técnica do Ministério do Desenvolvimento Social (e logo vieram outras, no mesmo sentido, como o foi uma auditoria do Tribunal de Contas da União – TCU⁶⁸), desencadeando um significativo processo de negociação entre a ASA-Paraíba (mais diretamente, pois o problema era na Paraíba), a ASA-Brasil e o Governo Federal. Mesmo estando sensibilizado para a situação, o relatório da vistoria do MDS sugeria a mudança da estratégia da ASA-Paraíba, pois poderia comprometer o P1MC no seu conjunto (em todos estados do semi-árido, pois como forma de gestão coletiva, um problema num estado seria responsabilidade de todos). Por conta dessa situação, a ASA-Paraíba, em conjunto com a Coordenação Executiva da ASA-Brasil, solicitou uma consultoria⁶⁹ no sentido de elaborar “parecer” sobre relatório da visita técnica do Ministério do Desenvolvimento Social e sobre os problemas levantados neste.

⁶⁷ Conferir Abramovay [2001] que produziu um estudo demandado pelo Projeto Dom Helder Câmara (programa governamental) em parceria com agências internacionais sobre a construção de um sistema financeiro que ele define como “finanças de proximidade” que não pode ter como objetivo simplesmente perenizar as modalidades atuais de repasse de créditos oficiais, mas que seja a base essencial do crescimento econômico em regiões caracterizadas pela escassez de oportunidades de geração de renda.

⁶⁸ Conferir “Auditoria de Natureza Operacional” feita pelo Tribunal de Contas da União (TCU), em 2006. Essa ação fugia ao nosso objetivo de análise, por isso ela não foi objeto de reflexão, ficando para outra ocasião. O essencial do relatório da auditoria está no portal do TCU. Disponível em <[https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(Acordao+COM+1235/2006+COM+Ple+nario\)%5Bidtd%5D](https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(Acordao+COM+1235/2006+COM+Ple+nario)%5Bidtd%5D)>. Acesso em 27 Set. 2006.

⁶⁹ Os consultores contratados foram os senhores Idalvo Toscano e Heraldo Brito da Silveira (Advogado, OAB/SP 92.964). Vale ressaltar que não foi possível ter acesso ao relatório do MDS. Ele é citado aqui por conta dos pareceres dos consultores, pareceres estes, por sua vez, em versão preliminar.

Vale ressaltar que, na visita técnica, o MDS objetivava verificar as contas do programa, a implementação, a metodologia, o sistema de auditoria da ASA-Brasil (o SIGA – Sistema de Gestão e Auditoria do P1MC) e o processo de seleção das famílias, todavia, de acordo com o parecer dos consultores contratados pela ASA-Brasil e ASA-Paraíba, o relatório não apontava qualquer irregularidade: não havia “nenhum desabono ao fiel cumprimento da parceria firmada e nenhuma violação a dispositivos legais”. Ao contrário, em síntese, do “ponto de vista do ajuste firmado entre poder público e AP1MC”, dizia o relatório:

1. a prestação de contas dos recursos repassados até julho de 2004 se deu de forma satisfatória não havendo questionamentos a este respeito (fls. 2)^[70];
2. o Projeto está sendo implantado conforme dispõe o Termo de Parceria (fls. 2);
3. a metodologia de implantação é aquela prevista no Projeto do P1MC (fls. 2);
4. não foram encontradas incompatibilidades entre os dados apresentados no SIGA e a constatação das visitas *in loco* (fls. 2);
5. as famílias têm sido selecionadas em conformidade com o estabelecido no termo de Parceria firmado entre MDS e a AP1MC, não havendo, pois, restrições nesse particular (fls. 3).⁷¹ [grifos no original]

Até aí havia uma relativa satisfação com o programa. A questão central que gerou todo o problema foi quando o relatório citava a experiência do fundo rotativo desenvolvido por algumas unidades gestoras micro-regionais, uma vez que parte das famílias que recebiam a cisterna passava a entender a participação no fundo rotativo como pagamento de uma parcela da cisterna, de forma que não era clara para as famílias a diferenciação entre as duas ações, conforme texto do parecer da consultoria.

Curiosamente, no próprio relatório da vistoria feita pelo ministério, são apontadas como salutareas as práticas solidárias exercidas nas comunidades, afirmando que o uso da cisterna era quase comunitário:

Considerando que poucas famílias receberam o benefício até o momento, diante da demanda total projetada, foi comum encontrar situações onde as famílias que possuem a cisterna compartilham solidariamente com vizinhos da comunidade algumas latas de água por dia ou por semana, mesmo que isso implique em acabar a água da cisterna antes das próximas chuvas.⁷²

⁷⁰ Todas as indicações das páginas no parecer técnico de consultoria, citado aqui, são referentes ao relatório do MDS.

⁷¹ Parecer técnico da consultoria, maio de 2005 (versão preliminar).

⁷² *Ibid.*

E mais ainda: quando faltava água, dependendo das condições econômicas da comunidade, os vizinhos reuniam recursos e dividiam os custos para encher a cisterna com a contratação de carros-pipa. Ou seja, reforçava ainda mais e dava visibilidade às práticas comunitárias de solidariedade: de “economia de reciprocidade”.

Assim, o relatório não era restritivo ao trabalho desenvolvido com FRS. Não havia “conflito” entre o que ele recomendava e a prática das entidades. A questão é que, pelo fato dos fundos rotativos não terem um padrão único, uma forma mais adequada que outra (apenas alguns princípios gerais), ao contrário, existem diversas formas de organização (cada comunidade ou localidade tem autonomia para encontrar a melhor forma de organização do seu sistema de economia local), isso pode ter influenciado o relatório da vistoria técnica do MDS. No âmbito da gestão e administração dos fundos solidários, este relatório afirmava que deveriam ser pensadas estratégias diferenciadas para as ações de implementação do P1MC, por um lado, e as atividades dos FRS, por outro.

Outro ponto a destacar era o fato de que, em princípio, parte dos recursos governamentais que apoiavam o P1MC era oriunda do Orçamento Geral da União (OGU) e, portanto, não podia ser objeto de “devolução” uma vez que se caracterizaria como apropriação privada de uma benfeitoria financiada com recursos públicos. Assim, o relatório da vistoria do MDS fazia uma estreita associação, por um lado, entre a cisterna (construída com recursos públicos) e, por outro, os fundos rotativos (iniciativa de livre arbítrio da comunidade). No primeiro caso, no termo de parceria estabelecido com a ASA-Brasil (e conseqüentemente todas as Articulações estaduais), a norma que rege a relação é a do direito público, pois tem como uma das partes contratantes o poder público, representado pelo Ministério do Desenvolvimento Social. Nesse caso, confinado aos exatos termos da parceria firmada com a OSCIP, os recursos têm objetivo determinado e não podem ser usados para outros fins.

Mas, segundo o parecer da consultoria, um termo de parceria, regido pelo direito público, não poderia ser confundido com os fundos rotativos, uma vez que a natureza ou definição legal dos FRS era a de um contrato privado (sem a participação de ente público) realizado entre pessoas e famílias no âmbito da comunidade. Assim sendo, tudo que legitimamente vier a ocorrer sem a atuação ou concurso de qualquer ente público, como acordos firmados entre particulares, estará situado fora da “seara pública” e, por conseguinte, estará

subordinado à disciplina legal do direito privado. Ou seja, o objeto da parceria (ASA/MDS/Febraban) era a construção de cisternas e, nesse sentido, a ASA-Paraíba não fugia do objeto da parceria, pois estava cumprindo as metas de construir cisternas. O que ela fazia era utilizar-se desse objeto (construção de cisternas) para redefinir a papel dado às transferências de renda às famílias do semi-árido. Quer dizer, ao receber os recursos para um número determinado de cisternas, uma coletividade, sabendo que estes recursos não eram suficientes para beneficiar todas as famílias do local, então se decidia pela organização de um sistema de FRS, no qual, após ter aplicado integralmente esses recursos para os fins previstos pelos financiadores (isto é, construídas todas as cisternas), iniciava-se o processo de constituição de poupança comunitária, em que cada família repunha progressivamente o investimento inicial. Essa poupança seria objeto de prioridade para novas ações por parte da coletividade, em função dos interesses das famílias.⁷³

Fato é que, segundo parecer da consultoria, a participação ou não da comunidade nos fundos rotativos era um ato “voluntário”, obedecendo à livre vontade de cada cidadão. Ao se constituírem, os FRS incorporavam os pressupostos da solidariedade comunitária, princípio mal tratado pelo Direito (visto de uma perspectiva “positivista”). Assim, “a dinâmica das relações sociais é muito mais rica que aquilo que prescrevem as leis e o costume, nas comunidades pobres, é um elemento quiçá mais forte do que a norma escrita”.⁷⁴

Mesmo não existindo, portanto, nenhum obstáculo legal à formação dos FRS (uma vez que é uma iniciativa da qual não faz parte nenhum representante dos Poderes Públicos), as preocupações colocadas no relatório de vistoria técnica do ministério (mesmo sendo de caráter essencialmente político-administrativo), geraram um impasse na ação da ASA-Paraíba. Abrir mão da estratégia de estimular o desenvolvimento de poupança comunitária por meio dos FRS seria destruir um trabalho de mais de 10 anos, promovido por famílias agricultoras, pela organização comunitária, através de um longo processo de formação e de investimento em experimentações, em intercâmbios de experiências, na “construção do conhecimento” e nas inovações agroecológicas.

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Ibid.

A questão é que, dentro do processo formal de financiamento (via sistema bancário, por exemplo), nem de longe se estimula a criação do aspecto mais “virtuoso” das “finanças de proximidade”, isto é:

A mobilização da poupança, dos investimentos e da capacidade de planejamento locais para o combate explícito à marginalização econômica. A principal virtude de um sistema de finanças de proximidade é que a geração de renda por parte da população vivendo em situação de pobreza é um objeto explícito em virtude do qual o desempenho de todo o sistema será avaliado. Sua característica fundamental é que cria “redes que constroem capital social nas áreas em que isso é mais necessário” (SERVON apud ABRAMOVAY, [2001], p. 04).

Assim, dentro da dinâmica comunitária, o sistema de fundos rotativos solidários se insere num processo rico de formação onde os valores da democracia e da transparência são exercitados pelas comunidades na gestão dos recursos coletivos. Processo esse, inclusive, capaz de definir uma nova cultura sobre o valor de “bem público”. Ou seja, contribui para desconstruir a visão disseminada, em nossa sociedade, de que os recursos públicos – exatamente por serem públicos – podem ser gastos sem o compromisso com a responsabilidade de seu uso ou com a qualidade que resulta de sua aplicação. O sistema de fundos rotativos solidários constitui-se também num verdadeiro processo pedagógico e político de organização comunitária e local. Constitui-se ainda num momento de aprendizagem que prepara famílias para o acesso ao mundo da economia formal e do crédito oficial e bancário (mesmo que muitas deles se recusem a isso).

Enfim, é um processo de emancipação social das comunidades e, embora sendo uma inovação recente, uma experimentação social que está se consolidando, o sistema de FRS é uma iniciativa que está para além de um caso isolado e exemplar. Ao contrário, ele aponta para ensinamentos que vão contra o ceticismo dos economistas em relação à consistência do caminho de combate à pobreza através da transferência de renda, conforme apontou, noutra ocasião, Abramovay [2001].⁷⁵ É uma prática solidária que estimula o desenvolvimento de oportunidades sociais, justamente aí em meio a populações pobres onde as

⁷⁵ Segundo Abramovay ([2001], p. 05), Gustavo Maia Gomes expressou com clareza esta posição contrapondo o que considera um beco sem saída das transferências diretas de renda para famílias pobres (sob a forma, basicamente de aposentadoria), apontando que “o maior setor econômico do Sertão nordestino é uma economia sem produção”. As famílias com algum acesso à terra, vivem em condições de produção agropecuárias tão precárias que transferir-lhes renda pública apenas atenua – de maneira cara e com cobertura fiscal instável – a miséria, sem o condão de produzir o crescimento econômico exemplificado no “caráter promissor” de atividades econômicas como a fruticultura irrigada, a produção de soja e as indústrias de calçados e tecidos.

políticas de inclusão social ou de combate às “desigualdades” pouco contribuem para este fim. Na realidade, de acordo com Sen (2000, p. 105), em seus “estudos empíricos”, ficou claro que “não decorre que transferir renda seria o melhor modo de combater a desigualdade” de rendas. Para ele, criar oportunidades de desenvolvimento e estímulo de “capacidades” (entendidas como a liberdade das pessoas para ter estilos diversos de vida) seria mais promissor na empreitada da inclusão social. A idéia central desenvolvida por Sen é que “pobreza é a privação de capacidades”, logo o “aumento das capacidades humanas também tende a andar junto com a expansão das produtividades e do poder de auferir renda”. Conexão esta que estabelece um encadeamento “mediante o qual um aumento de capacidades ajuda direto e indiretamente a enriquecer a vida humana e a tornar as privações humanas mais raras e menos pungentes” (SEN, 2000, p. 114).

Embora o debate entre ASA-Brasil, ASA-Paraíba e Governo Federal tenha continuado, extrapolando o limite temporal deste texto, vale salientar que dentro do próprio governo essa questão pró-FRS ganhou apoio, especialmente, da Secretaria de Economia Solidária, do Ministério do Trabalho e Emprego. Este apoio rendeu outros e se somou em ganhos importantes para a continuidade dos fundos rotativos como mecanismos de financiamento de ações e organização de atores na luta pela convivência com o semi-árido.

CAPÍTULO TERCEIRO

Interações entre a CONAB e a “Rede Sementes” em torno do PAA

O outro evento simbólico nessa relação entre Estado e sociedade civil no estado ocorreu em 2005. Era dia 17 de maio quando o Sr. Silvio Porto (um dos diretores da Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB⁷⁶) veio visitar e conhecer a “experiência” da Paraíba (conferir convite e programação dessa visita em anexo “ii”). A intenção era, por um lado, realizar uma avaliação sobre as parcerias entre a CONAB e a Articulação do Semi-Árido Paraibano (ASA-Paraíba) e, por outro, construir os consensos e os novos marcos de uma nova parceria, desta vez envolvendo, além do Governo Federal (por meio da CONAB) e da ASA-Paraíba, governos municipais (Soledade, Queimadas e Lagoa Seca). Vamos nos limitar aqui ao aspecto avaliativo da visita.

Na verdade, desde o início de 2003, com o Governo Lula, a Companhia Nacional de Abastecimento havia recebido a tarefa de executar diversas ações relativas ao programa Fome Zero, pois esta era a empresa pública responsável pelo “abastecimento agroalimentar da população brasileira”. Essa nova função seria facilitada devido à capilaridade da Companhia, pois possuía unidades em todas as regiões do Brasil.⁷⁷

Com a missão institucional de “contribuir para a regularidade do abastecimento e garantia de renda ao produtor rural, participando da formulação e execução das políticas agrícola e de abastecimento”⁷⁸, a CONAB passaria a ter uma função estratégica dentro da constituição de um “pólo institucional de compras” (IPEA, 2005b), executando o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA (uma das ações do programa Fome Zero). Este permitiria ao governo

⁷⁶ Empresa pública, vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, criada por Decreto Presidencial e autorizada pela Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, tendo iniciado suas atividades em 1º de Janeiro de 1991. Portal da CONAB. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br/conabweb/index.php?PAG=10>>. Acesso em 22 Set. 2006.

⁷⁷ Ações da CONAB no Fome Zero. Portal da CONAB. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br/conabweb/index.php?PAG=37>>. Acesso em 22 Set. 2006.

⁷⁸ Missão institucional da CONAB. Portal da CONAB. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br/conabweb/index.php>>. Acesso em 22 Set. 2006.

comprar produtos da agricultura familiar de maneira rápida e descomplicada, bem como os encaminhar a quem de fato precisasse. Por um lado, o programa apoiaria o “agricultor familiar com dificuldades de participar do mercado, auxiliando-o numa das etapas mais difíceis do processo produtivo: a comercialização”. Ao comprar a produção familiar, o governo assegurava o preço remunerador aos produtos, gerava renda ao agricultor e facilitava o processo de doação para o combate à fome. Por outro lado, permitiria também “valorizar o produto regional, dinamizar a produção nas diversas regiões, resgatar a cidadania, preservar o meio-ambiente e a cultura gastronômica local”.⁷⁹

Enfim, o PAA do Governo Federal destinava-se à aquisição de produtos agropecuários produzidos por agricultores familiares que se enquadravam no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), ficando dispensada a licitação, desde que os preços não fossem superiores aos praticados nos mercados regionais. Tinha, portanto, a “finalidade de incentivar a agricultura familiar, compreendendo ações vinculadas à distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos” (conforme artigo 19º da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003).⁸⁰

O decreto que regulamentou o Programa de Aquisição de Alimentos (Decreto nº 4.772, de 2 de julho de 2003) previa a constituição de um “Grupo Gestor” para implementação do PAA, além de definir sua composição: Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (coordenação do grupo); Ministério da Fazenda; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; e Ministério do Desenvolvimento Agrário. Este grupo ficou encarregado de definir a sistemática de aquisição de produtos oriundos de agricultores familiares enquadrados no Pronaf e estabelecer os “critérios para a aquisição e doação de gêneros alimentícios e produtos hortigrangeiros”⁸¹, levando-se em consideração três aspectos: (i) a necessidade de sustentação dos preços dos produtos da

⁷⁹ Ações da CONAB no Fome Zero. Portal da CONAB. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br/conabweb/index.php?PAG=37>>. Acesso em 22 Set. 2006.

⁸⁰ Vale salientar que a Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003 “dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências”. O PAA é tratado apenas no Artigo 19º dessa Lei e regulamentado pelo Decreto Nº 4.772, de 2 de julho de 2003. Portal da Presidência da República Federativa do Brasil. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.696.htm>. Acesso em 28 Set. 2006.

⁸¹ Também eram atribuições do Grupo Gestor: respeitar as diferenças regionais e a realidade da agricultura familiar; as regiões prioritárias para implantação do programa e as condições de doação e venda dos produtos adquiridos, conforme, Artigo 3º do Decreto nº 4.772, de 2 de julho de 2003.

agricultura familiar, especialmente nos municípios beneficiados com o Cartão-Alimentação (conforme citado anteriormente); (ii) a importância do escoamento dos estoques locais para consumo no próprio município; e (iii) a necessidade de garantir o direito básico à alimentação às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional.⁸²

Vale ressaltar que, inicialmente, o PAA estava estruturado em quatro modalidades de aquisição de alimentos da agricultura familiar (conforme quadro 3). E como uma das ações estratégicas do programa Fome Zero, o CONSEA teve um papel destacado, estruturando as bases do PAA, na medida em que formulou as diretrizes de política agrícola para o Plano de Safra da Agricultura Familiar 2003-2004. Por um bom tempo, o CONSEA foi o “fórum” mais adequado de avaliação e aprimoramento da execução do programa, em estreita vinculação com os objetivos da Política de Segurança Alimentar e Nutricional que ora se desenhava naquele momento (IPEA, 2004a, p. 128).

As “Diretrizes Preliminares da Segurança Alimentar e do Desenvolvimento Agrário para o Plano de Safra” (subsídio técnico do CONSEA), conforme citadas acima, são a base na qual se elabora um “Plano Safra” específico para a agricultura familiar. Nessas diretrizes, dentre outros elementos convém ressaltar as justificativas, destacando a importância social e econômica da agricultura familiar, além do seu componente ambiental. Isto é, o sistema de economia familiar se apresenta de forma bastante diversificada, com predominância do policultivo, possibilitando o uso e ocupação dos recursos naturais de forma sustentável. Uma diversidade ligada não só aos aspectos ambientais de cada região, mas também ao resgate e fortalecimento das culturas regionais.

Neste contexto, criar um programa que venha a trabalhar o resgate e multiplicação das “sementes crioulas”, é permitir a manutenção da nossa biodiversidade genética, a autonomia e liberdade de escolha dos agricultores, menor transferência de divisas, fortalecimento das estruturas públicas estatais e não estatais que trabalham com fomento de pesquisa e disseminação dessas sementes. Aliado a isto, estabelecer uma estratégia de ação que possibilite a incorporação de tecnologia adaptada à realidade dessas comunidades, a partir da valorização do saber popular, conjugando com os ensinamentos técnicos (CONSEA, 2003, p. 06).

⁸² Conforme Resolução nº 001/2003 do Grupo Gestor do PAA. Resolução esta que foi editada em 31 de Julho de 2003 e publicada no Diário Oficial da União em 08 de agosto de 2003. Portal do MDS. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/programas/seguranca-alimentar-e-nutricional-san/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa/legislacao/resolucao>>. Acesso em 11 Jan. 2007.

QUADRO 3
Modalidades de operação do PAA

MODALIDADE	DESCRIÇÃO
Compra Direta	Operação realizada sempre após a colheita beneficiando famílias enquadradas no Pronaf (grupos A a D) que estejam, preferencialmente, organizadas em grupos formais (cooperativas e associações) ou informais. O limite de compra corresponde até o valor da produção própria, não podendo ultrapassar R\$ 2.500,00 por beneficiário durante determinado ano.
Garantia de Compra	Contrato de promessa de compra e/ou venda para entrega após a colheita, vinculado aos preços mínimos, cuja finalização é opcional para o produtor familiar, que poderá vender sua produção em melhores condições, se houver mercado para tal, fazendo previamente uma comunicação à CONAB.
Compra Antecipada	Instrumento não-bancário (operado pela CONAB) de crédito ao produtor familiar, exercitado por contrato de opção, que, diferentemente da Compra Garantida, requer antecipação de recursos. A forma de liquidação do contrato pode ser física ou financeira. No primeiro caso, até trinta dias antes do vencimento do contrato deverá ser feita uma comunicação à CONAB da decisão de entrega física do produto e, no segundo caso, à época do vencimento do contrato, o produtor ou a cooperativa deve se dirigir ao agente financeiro e efetuar o pagamento recebido antecipadamente, acrescido do adicional do Proagro e dos encargos financeiros do Pronaf.
Compra Local	Em tudo semelhante à compra direta, ressaltando-se a necessidade de articulação entre os atores locais para que as aquisições e a distribuição dos produtos atinjam os beneficiários do programa: de um lado, os agricultores familiares; de outro, o contingente de pessoas que retrata a demanda por alimentos em creches, escolas públicas, hospitais, restaurantes populares e outros locais.

Fonte: IPEA, 2004a, p. 126 (com adaptações).

Esta foi uma das condições políticas, por assim dizer, que abriram as portas de um programa governamental para a inserção da “experiência da rede de sementes” da ASA-Paraíba. Rede esta em que as sementes crioulas eram objeto de uma ação específica e que também incentivava a organização de “bancos de sementes comunitários”. Além disso, o programa Fome Zero, ao estimular as iniciativas sociais dentro do “mutirão contra a fome”, fazia propaganda em seus documentos da experiência da rede estadual de bancos de sementes comunitários (BSC) como uma bem-sucedida experiência de segurança alimentar. De modo que ao final de 2003, a ASA-Paraíba havia se tornado proponente de uma parceria com a CONAB tendo como objetivo principal comprar antecipadamente produtos da agricultura familiar, sendo esta a primeira experiência que desencadeou outras. A partir daí, com os devidos aprimoramentos, várias parcerias foram feitas ao longo de 2004, 2005 e 2006 (conforme quadro 4 abaixo).

QUADRO 4
Parcerias estabelecidas entre CONAB e ASA-PB

TIPO	ANO	PRODUTOS	FINALIDADE
Compra Antecipada da Agricultura Familiar –CAAF.	2003 2004	Milho, Feijão macassá, Feijão anão cores e Farinha de mandioca	Aquisição de produtos da agricultura familiar envolvendo 26 municípios em quase todo o estado e 665 famílias. Foram negociados mais de 700 mil reais em 78 contratos (CPR) aprovados.
Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar – CAEAF.	2004 2005	Feijão macassá manteiguinha; feijão macassá pau-ferro; feijão carioca; feijão faveta; feijão mulatinho branco pajeú; feijão corujinha; feijão preto; feijão garanção; fava cara larga; milho e gergelim.	Aquisição de cerca de 10 toneladas de “sementes da paixão”, apoiando cerca de 80 bancos de sementes comunitários com sementes de variedades locais.
Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar – CAEAF.	2004 2005	Sorgo Guandu Girassol.	Aquisição de cerca de 3 toneladas de sementes de plantas forrageiras, contribuindo para ampliar ação dos BSC em relação à formação de estoques de sementes de plantas forrageiras destinadas à alimentação animal.
Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar – CAEAF.	2004 2005	Milho, Gergelim preto, Jerimum, Girassol, Arroz integral e Amendoim em casca.	Aquisição de seis toneladas de grãos, servindo de matéria-prima para confecção de complemento alimentar (multi-mistura), incrementando a alimentação de crianças e populações locais em situação de vulnerabilidade à segurança alimentar.
Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar – CAEAF.	2005 2006	Milho pontinha; milho jabatão; feijão anão cores faveta; feijão anão cores preto; feijão anão cores carioca; feijão anão cores mulatinho; feijão macassá corujinha; fava orelha de vó; fava boca de moça e sorgo.	Aquisição de cerca de 20 toneladas de sementes para fortalecer a rede de BSC na Paraíba.
Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar – CAEAF.	2005 2006	Goma e farinha de mandioca; batata-doce, batata inglesa e macaxeira; frutas: banana, tangerina, graviola, melão, cumbeba, laranjas (cravo, comum, ponkan); polpas de frutas: goiaba, acerola, caju, graviola, cajá, umbu; alface, coentro, couve, pimentão, beterraba, cenoura, jerimum caboclo, maxixe, quiabo; feijão verde em varagem, xerém de milho, milho verde em espiga; ovos de galinha caipira, carne de caprinos; mel; doce, geléia e suco de umbu.	Aquisição de produtos agroecológicos da agricultura familiar para complementação da merenda escolar em municípios de Lagoa Seca, Soledade e Queimadas. A idéia era fazer uma experiência piloto envolvendo 13 escolas e creches.

Fonte: Arquivo AS-PTA/ Pólo Sindical da Borborema (com adaptações).

Salienta-se ainda o caráter inovador destas parcerias que, desde a primeira experiência, levaram a significativas mudanças na relação entre Estado e sociedade civil. Quer dizer, pela primeira vez na história recente do mundo rural brasileiro, programas governamentais faziam aquisição de material “genético da biodiversidade” produzido por agricultores familiares. Até então, esses programas, basicamente destinados à renovação genética pela via da distribuição de sementes, tratavam o material produzido por agricultores familiares como “grãos” e não como sementes. Foi a partir dessa experiência em parceria com a CONAB que os agricultores familiares do semi-árido tiveram o reconhecimento de que seu material – no caso as sementes locais ou crioulas – se enquadrava na categoria “sementes”.

Este fato criou um precedente nacional e uma demanda a partir de diversas organizações para suprirem seus déficits de sementes crioulas. A experiência da Articulação da Paraíba, e o acúmulo de reflexão sobre a questão das sementes locais, tiveram uma importância fundamental para o debate no estado, fomentando, junto a outras organizações no Brasil, o debate em torno da legislação de sementes no país, conforme se vê adiante.

Se a experiência da Paraíba teve pouca ou muita importância nesse debate, não é o objetivo analisar aqui. O fato é que na Paraíba, ela conseguiu acumular um amplo capital em torno da temática sementes, demonstrando sua importância fundamental para a convivência com o semi-árido. Dois grandes momentos são importantes para entender esse processo. O primeiro, diz respeito à reflexão em torno dos “bancos de sementes comunitários”, iniciada desde 95, primeira experiência de parceria entre ASA-Paraíba e governos, até o ano 2000. O segundo ponto importante dessa experiência, se refere ao momento em que a questão da diversidade de sementes e a questão das variedades locais entraram na pauta do debate com os governos, no âmbito estadual e federal. No primeiro caso, a preocupação com o abastecimento – o acesso à semente – era a principal questão em debate. No momento seguinte, o ponto central não era só a questão do abastecimento, mas a *natureza* do acesso à semente, isto é, a diversidade, a adaptação, a procedência, etc., do produto disponibilizado pelas políticas públicas.

3.1. Rede de Bancos de Sementes

A construção de um “programa de formação” relacionado à melhoria na gestão de estoques comunitários de sementes e a sua qualidade física, bem como ao resgate e conservação da diversidade local, enfim, um programa relacionado à criação de formas eficazes de garantir o abastecimento de sementes e a formação de estoques e reservas estratégicas de segurança, tem início na Paraíba em meados da década de 90 (ALMEIDA e CORDEIRO, 2001). Aproveitando-se da oportunidade aberta por um programa de distribuição de sementes do governo federal, lançado em 95 (denominado de Programa de Estímulo à Produção e Combate à Fome Através da Renovação Genética de Sementes para os Pequenos Produtores do Nordeste), coordenado pelo antigo MAARA, Ministério da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária, a ASA-Paraíba (que havia sido criada em junho de 93) colocou em prática sua estratégia de fortalecimento e apoio aos bancos de sementes existentes, além de fomentar a organização de novos bancos em comunidades rurais (DINIZ, 2002).

Todavia, antes mesmo da ação da ASA-Paraíba, é preciso entender que no semi-árido o acesso a sementes (seja de reservas familiares ou de estoques comunitários, seja também da doação de vizinhos ou de programas de governo, seja ainda das feiras ou de mercados locais, etc.) é crucial para garantir a produção anual da agricultura familiar (ALMEIDA e CORDEIRO, 2001). Isso porque os agricultores têm a prática de plantar imediatamente na chegada das chuvas, aproveitando do “curto” inverno da região. Se, porventura, não têm sementes disponíveis para o imediato plantio, menor será a probabilidade de se conseguir uma produção que atenda as necessidades do sistema produtivo familiar como um todo (consumo, estoques de segurança, mercado, etc.).

É justamente nos períodos de seca – e posteriormente às estiagens – que esse problema se manifesta mais claramente. Seja porque os agricultores ficam desprovidos de sementes, pois como não há produção, não conseguem repor seus estoques de sementes, seja porque, em função da própria seca, tiveram que usar os estoques para suprir as necessidades da família: a semente servindo tanto como alimentação familiar, ou servindo ainda como produto para ser vendido para aquisição de outros bens (DINIZ e DUQUÉ, 2002).

O programa governamental de renovação genética, de 1995, citado acima, veio justamente num momento posterior a uma grande seca no semi-árido, a do ano de 1993. Naquela época, a Articulação do Semi-Árido Paraibano recebeu cerca de 115 toneladas de sementes do programa e optou por reforçar estoques comunitários ou fomentar a organização de BSC. O resultado foi o envolvimento de 77 organizações (de agricultores, de apoio, pastorais, igrejas, etc.) em 52 municípios. Ao final, participaram mais de seis mil famílias, resultando na organização e fortalecimento de 113 bancos de sementes. Além disso, esses bancos passaram a se integrar numa rede – “rede de bancos de sementes comunitários” –, canalizando a reflexão sobre o papel estratégico desempenhado pelas sementes tanto para garantir a produção da agricultura familiar, como para a construção de uma perspectiva política de desenvolvimento centrada na convivência com o semi-árido (DINIZ, 2002).

Pode-se dizer que esse é o momento inicial de formação de uma rede de bancos de sementes, mas isso não é verdade em relação ao nascedouro dos bancos de sementes. Estes surgiram na Paraíba (e em grande parte do Nordeste) durante a década de 1970, por uma iniciativa da Igreja Católica (conferir quadro 5). Uma vez que, apesar da prática secular dos agricultores em produzir e estocar sementes ao nível familiar, esta não tem sido suficiente, seja para o abastecimento anual em função de suas necessidades, seja ainda para a conservação das variedades locais.

QUADRO 5

Banco de Sementes da Comunidade São Tomé

Zé Pequeno aprendeu desde cedo a importância de guardar as sementes, pois seu pai nunca deixou de ter silos nos quais a família guardava os *legumes* para alimentação e as sementes para o plantio da família, mas que também eram doadas aos vizinhos. Quando se mudou para São Tomé (em 1974), grande parte dos moradores da comunidade (inclusive Zé Pequeno) não tinha sementes para fazer o plantio naquele ano. Foi então que recebeu ajuda da igreja: um saco de milho e outro de feijão. Com isso, decidiram criar um banco de sementes comunitário, do qual cada sócio fundador levou e plantou 10 quilos de feijão e 2 quilos de milho, com a obrigação de devolver, ao final da safra, 15 quilos de feijão e 3 quilos de milho, para que dessa forma o banco de sementes pudesse prosperar. Foi assim que a comunidade iniciou sua experiência de *auto-abastecimento*, permanecendo viva até então.

Fonte: Agroecologia em Rede⁸³ (com adaptações)

⁸³ Banco de Sementes Comunitário no Agreste Paraibano. Portal do Agroecologia em Rede. Disponível em: <<http://www.agroecologiaemrede.org.br/experiencias.php?experiencia=352>>. Acesso em 11 Jan. 2007.

De modo que os BSC fazem parte de um sistema de auto-gestão local voltado para conferir maior segurança às famílias. Estas se associam ao banco espontaneamente e têm o direito a empréstimo de uma certa quantidade de sementes, a qual é restituída após a colheita em uma quantia superior àquela emprestada, segundo regras definidas pelo conjunto de associados. Esse sistema assegura que cada família produza e beneficie sua própria semente, destinando parte da produção para um estoque comunitário gerenciado coletivamente. A intenção dos bancos de sementes é dar autonomia às famílias no momento do plantio, saindo da dependência dos políticos locais que usam a falta de sementes como prática para estabelecer o “clientelismo” (ALMEIDA e DINIZ, 2006).

Três pontos são importantes para se entender como a organização de BSC tornou-se uma questão estratégica para a convivência com o semi-árido. Inicialmente, porque os bancos são estoques de segurança para ultrapassar as adversidades às quais as famílias agricultoras estão sujeitas, possibilitando o uso até mesmo destes estoques na alimentação se for o caso. Historicamente, povos sujeitos a situações de “estresses hídricos” ou pressões no meio ambiente (secas, desertificação, etc.) têm mantido estoques reservas não somente de sementes para produção, mas também estoques de alimentos, de forragem para animais e de água para consumo humano, animal e para plantação (SILVEIRA, PETERSEN e SABOURIN, 2002).

Em segundo lugar, mas do que simples formas de estocagem, a “rede de bancos de sementes comunitários” tem um sentido de organização para os agricultores, possibilitando a melhoria da capacidade de gestão, a transição para uma agricultura agroecológica e o debate sobre os problemas e capacidades das comunidades, tornando-se um espaço privilegiado de solidariedade e de experimentação social: organização, gestão e inovações técnicas.

Por fim, a gestão comunitária destes estoques gera debates a cerca da qualidade da semente não somente física, mas genética inclusive. Os BSC têm estimulado o resgate da diversidade de sementes locais (as “sementes da paixão”): um princípio básico de convivência com o semi-árido. O resgate do material genético e do conhecimento sobre este material, assim como da diversidade produzida nos roçados, minimiza os riscos referentes à baixa ou nenhuma produção a que estão submetidos os agricultores da região.

O problema é que no Nordeste as políticas governamentais ignorando estes aspectos, ao invés de se apoiarem nessas estratégias de “convivência” e de conservação das variedades locais de espécies cultivadas, na maior parte dos casos, negligenciam essas estratégias e trazem embutido em suas denominações – “programa de renovação genética” – o grau de despreocupação para com o problema da erosão genética, oferecendo um número muito reduzido de variedades (SILVEIRA, PETERSEN e SABOURIN, 2002, p. 42).⁸⁴

Pautando-se num enfoque técnico-científico que visa à artificialização das condições ambientais para que os genótipos manifestem todo o seu potencial produtivo, as políticas induzem à substituição das variedades locais por variedades geneticamente preparadas para dar resposta ao emprego intensivo de insumos agroquímicos. Por uma contingência natural, a pressão exercida na seleção (que visa à maximização do potencial produtivo das espécies cultivadas mediante a uniformização artificial das condições ambientais), induz também a um significativo estreitamento da base genética das variedades que deram origem ao material melhorado. Assim, as políticas para o desenvolvimento agrícola – pesquisa agropecuária, crédito agrícola, extensão rural e assistência técnica – têm exercido um papel extremamente negativo no que diz respeito à conservação do amplo e diverso patrimônio genético; este, por sua vez, é responsável por melhoria nas condições de adaptação da agricultura “tradicional” aos ecossistemas do semi-árido como um todo (ALMEIDA e DINIZ, 2006).

Esta problemática só foi levada em conta pelos programas governamentais de distribuição de sementes do estado da Paraíba a partir de 2001. Até então, era a concepção das “sementes certificadas” que prevalecia nos programas. Na realidade, as sementes certificadas adquiridas pelos programas governamentais vêm das sementes “básicas”, no Brasil, muitas delas desenvolvidas pela Embrapa. Estas sementes básicas, por sua vez, têm origem no patrimônio da biodiversidade (“patrimônio da humanidade”???) e são melhoradas seguindo a tendência conhecida pela sigla PUP – produtividade, uniformidade e processamento⁸⁵ – que se destina a atender aos lucros das companhias sementeiras. Muitas dessas sementes trazem o “hibridismo” como

⁸⁴ Os autores ainda citam outros três fatores que juntos com as políticas governamentais atuam de forma simultânea para a erosão genética. São eles: a pressão do mercado, as condições climáticas e a minifundização (SILVEIRA, PETERSEN e SABOURIN, 2002, p. 40).

⁸⁵ Estes eram os critérios adotados na Lei de Cultivares para a inserção no sistema de proteção das variedades comercializadas no mercado de sementes, dificilmente preenchidos por variedades locais, que se caracterizam pela ampla variabilidade genética, ou seja, por populações de plantas não uniformes e não homogêneas (SILVEIRA, PETERSEN e SABOURIN, 2002, p. 42).

característica central, de modo que, a cada ano, os agricultores precisam adquirir novas sementes porque as sementes híbridas não são fiéis a sua linhagem (vão perdendo suas características genéticas de geração em geração), chegando ao extremo de produzirem sementes inúteis para plantio, segundo Mooney (1987, apud DINIZ e DUQUÉ, 2002).

Foi essa concepção – semente certificada – que predominou nos primeiros convênios entre o programa governamental de sementes e a Articulação do Semi-árido Paraibano. Em 1999, por exemplo, primeira experiência de parceria entre governo estadual e ASA-Paraíba, o programa estadual disponibilizou apenas três variedades de sementes (*feijão macassá Emepa 1*; *carioca pérola*; e *milho BR 106*) enquanto a rede de BSC havia reivindicado setenta e uma variedades de sementes de oito espécies.⁸⁶

A concepção do programa estadual começou a mudar em 2001, depois de muita negociação e de outros tantos conflitos, chegando ao extremo de uma ocupação à Secretaria de Agricultura do Estado da Paraíba pelas lideranças dos movimentos sociais e organizações de apoio. Foi aí que, pelos novos termos de cooperação, o Governo do Estado e a Articulação formalizaram mais um convênio, sendo que, desta vez, o programa governamental repassaria 100 toneladas de sementes para fomentar o trabalho com bancos. Desse montante, metade (ou seja, 50 toneladas) seria proveniente das sementes certificadas, o restante seria comprado da produção dos próprios agricultores familiares ligados à “rede de bancos de sementes”.

Como havia um impedimento na Lei de Sementes, uma vez que o governo não poderia fazer nenhuma aquisição de sementes que não estivesse “certificada”, então o problema foi contornado quando – para efeitos legais – o governo fazia aquisição de “grãos” aos agricultores. Segundo a Lei de Sementes que vigorava naquela época, para que uma variedade pudesse ser multiplicada e comercializada, necessitaria ser reconhecida por instituições de pesquisa e comissões setoriais por cultivo que são fortemente influenciadas pelos interesses comerciais das empresas produtoras de sementes. Nestas comissões, não há representação dos agricultores familiares argumentando em favor de suas variedades, dificultando a inclusão delas nos ensaios que referenciam os protocolos de recomendação adotados pelas instituições de extensão e crédito rural. Além disso, os campos de produção de sementes requerem um protocolo

⁸⁶ A ASA-Paraíba estabeleceu vários convênios com o governo do Estado nesse período: em 1999, em 2000 e em 2001.

bastante extenso de fiscalização, o que dificulta a entrada de agricultores familiares neste mercado (ALMEIDA e DINIZ, 2006).⁸⁷

Ao final do convênio, as organizações vinculadas à rede de bancos de sementes da Articulação compraram 66 toneladas de “grãos” – no caso de sementes locais, selecionadas para serem armazenadas e usadas posteriormente no plantio – aos agricultores das diversas regiões do estado da Paraíba e repassaram para os cerca de 200 bancos de sementes comunitários, integrados à rede (ALMEIDA e DINIZ, 2006). Esse foi um salto qualitativo no trabalho da Articulação do Semi-Árido Paraibano: a consciência sobre a importância da biodiversidade vegetal. Foi uma porta de entrada – pequena, é bem verdade – nas políticas públicas para aquisições de material genético produzido localmente pela agricultura familiar – muito embora que, por um lado, ainda fosse sob pressão dos movimentos sociais e, por outro, conceituando pejorativamente como grãos o material genético produzido pelos agricultores.

Vale lembrar ainda que como resultado de todo esse processo de mobilização e debates foi aprovada uma lei estadual (Lei nº. 7.298, de 27 de dezembro de 2002) dispendo sobre a criação do “Programa Estadual de Bancos de Sementes Comunitários do Estado da Paraíba; no âmbito das ações da Secretaria de Agricultura, Irrigação e Abastecimento”, (conforme Artigo 1º). Além disso, a lei previa que o “Programa Estadual de Bancos Comunitários”⁸⁸ deveria garantir com recursos oriundos da Secretaria da Agricultura o resgate, multiplicação e abastecimento de sementes de variedades locais do Programa Estadual de Sementes e dos Bancos de Sementes já existentes no estado, que eram gerenciados pela sociedade civil (conferir, anexo “iii”, a lei estadual).

⁸⁷ Para uma discussão no campo mais técnico sobre a questão, cf: SILVEIRA, PETERSEN e SABOURIN, 2002.

⁸⁸ Artigo 2º da Lei nº. 7.298 de 27 de dezembro de 2002, Publicado em Diário Oficial do Estado no dia 29 de Dezembro de 2002.

3.2. As “sementes da paixão”

Foi ainda por conta de todo esse processo, descrito acima, que as “sementes da paixão” começaram a ganhar uma conotação “simbólica” e uma dimensão “política”. Na verdade, os bancos de sementes funcionam como estoques de segurança para as comunidades ou grupos de agricultores que os acessam em momentos de maior necessidade. Todavia, a diversidade genética e o conhecimento sobre a biodiversidade vegetal e seu comportamento nos ambientes ecológicos estão justamente nos estoques familiares. São as famílias que detêm o saber sobre o patrimônio genético do semi-árido – simbolizado pelas “sementes da paixão”.

Mas afinal, o que significa “sementes da paixão”? Que importância tem essa questão para “convivência com o semi-árido”? “Sementes da paixão” é uma denominação simbólica que recebem as sementes crioulas (também definidas por sementes locais ou nativas). Quer dizer:

As sementes da paixão são um patrimônio das famílias do semi-árido. Herança deixada pelos antepassados, elas estão sendo adaptadas a cada safra por gerações de camponeses mediante um processo evolutivo envolvendo estratégias individuais e coletivas de reprodução destas sementes. São diferentes variedades de plantas cultivadas como milho, feijão, feijão macassa, fava, arroz, amendoim, mandioca e plantas nativas que formam um mosaico de diversidade adaptado às diferentes condições ambientais da região e à rica cultura alimentar dos povos do semi-árido. Este termo foi cunhado por um agricultor do Sertão da Paraíba, “Seu Dodô”^[89], valorizando o fato de cada agricultor e cada agricultora terem apego pelas suas sementes e em contraposição às sementes vindas de fora, não adaptadas ao semi-árido. Como ele disse “cada agricultor tem as sementes que mais gosta e que planta, são as sementes de sua paixão” (ALMEIDA e DINIZ, 2006, p. 210).

A primeira vez que se usou o termo “sementes da paixão” foi durante um diálogo entre a ASA-Paraíba e a secretaria de agricultura do estado da Paraíba. Era o ano 2000 e, naquela ocasião, havia sido desencadeado um processo de negociação sobre a política de distribuição de sementes do governo do estado. A Articulação estadual já havia acumulado uma reflexão sobre a problemática da semente de “fora” – semente não adaptada à região – e negociava para que as sementes distribuídas pelo programa governamental fossem adquiridas no próprio estado ou, no máximo, na própria região Nordeste, pois estas, no

⁸⁹ “Seu Dodô” é agricultor na comunidade rural de Monteiro, no município de Cacimbas, no “Médio Sertão Paraibano” (região da Serra de Teixeira).

entendimento da ASA-Paraíba, eram mais fáceis de se adaptarem ao semi-árido, uma vez que já traziam em sua composição genética mecanismos de defesa contra as adversidades e de adaptabilidade ao clima e, portanto, de convivência com o semi-árido.

Além disso, ao longo da história, as famílias do semi-árido foram desafiadas de forma permanente a exercitar sua criatividade e capacidade de observar e aprender com a natureza para viverem e conviverem neste ambiente. Encontraram, na grande diversidade de plantas e animais, seu principal recurso para transformar a pouca água e a pouca terra disponíveis em vida digna no semi-árido. Junto com essa diversidade do patrimônio genético, o conhecimento acumulado e transferido de geração em geração, constituiu-se num importante patrimônio cultural das populações (ASA-PARAÍBA, 2004).

Assim são as “sementes da paixão”. Herança deixada pelos antepassados, conforme disse “Seu Dodô”, elas formam um mosaico de diversidade adaptado às diferentes condições ambientais do semi-árido e à rica cultura alimentar da população da região. Sua conservação é um importante serviço que as famílias estão prestando à humanidade em relação à biodiversidade, funcionando como guardiãs estratégicas destas sementes (conforme quadro 6). Mas não é só o fato de guardar a semente em casa e de se fazer estoques familiares. Além disso, estrutura-se toda uma rede de colaboração e de solidariedade entre vizinhos em torno das sementes da paixão no momento de plantar. Inúmeras são as famílias que, preocupadas em não perder a semente em períodos de seca, elaboram estratégias complexas (pequena irrigação de salvamento, uso de área mais fértil dos roçados, etc.) para salvar sua semente, mesmo que em pequenas quantidades, mas suficientes para seu uso e doação aos vizinhos no sentido de retomar suas produções nos períodos seguintes de chuva.

QUADRO 6

Sementes da paixão: seleção e armazenamento

Seu Feliciano e Dona Josefa moram no assentamento Frei Damião (Jericó/PB) e demonstram como selecionar e guardar sementes diversificadas são práticas cotidianas para a família. Seu Feliciano tem milho branco (milho do Padre Cícero); milho jabatão, ligeiro, pipoca e milho maluco; tem feijão macassá branco e feijão rajado. Já Dona Josefa guarda sementes de macela, gergelim, alfazema, melancia, pepino, melão, girassol e ainda maniva de macaxeira e mandioca para fazer farinha.

Para guardar a semente, sempre foram bem cuidadosos. Começam a se preocupar desde o roçado. O feijão que guardam para semente é só o do primeiro carrego, pois é mais limpo e mais graúdo, dizem eles. Escolhem as melhores bages, secam, debulham e catam as mais bonitas. Já a semente de milho, eles cortam a cabeça e a ponta da espiga, guardando apenas o material do meio da espiga. Gostam de selecionar bem a semente porque querem sempre ter boa produção todo ano.

Em casa, eles têm um quarto só para guardar sementes. Guardam as sementes em garrafas, latas ou silos de 60 quilos. Primeiro eles limpam os vasilhames e os secam bem. Cada variedade de semente tem o local próprio para ser guardada. Dona Josefa explica que não presta guardar uma semente no lugar de outra, de outro tipo. Para guardar, eles inicialmente colocam as sementes sob o sol até que elas fiquem sequinhas. Depois enchem bem as garrafas, latas ou silos com as sementes e tampam, sem o uso de nenhum veneno. Finalmente, lacram o recipiente com cera de *arapua* para que não entre ar. Só abrem o vasilhame quando é chegado o tempo de plantar.

Fonte: Agroecologia em Rede⁹⁰ (com adaptações)

A experiência de Dona Maria e Seu Edísio é um bom exemplo disso.⁹¹ Moradores da comunidade Bonsucesso (Solânea/PB), sua história de vida já foi tema de reportagem nacional em que se destacava a prática de conservação de sementes crioulas – variedades que não passaram por melhoramento científico e, por isso, “se transformaram em sinônimo de *tecnologia ultrapassada*”.

No entanto, o casal nunca deu importância à equivocada classificação. Eles sempre souberam na prática que os grãos crioulos são a base de uma agricultura [que] consegue equilibrar a venda dos grãos, o sustento da família e a alimentação dos animais. Por meio da seleção das sementes que têm melhor rendimento no roçado, Maria e Edísio se preparam para os futuros plantios. Com frequência, distribuem um pouco delas com outros agricultores nas épocas em que a seca mais castiga: “dou porque já passei pela falta” (KISS, [2005], não paginado).

⁹⁰ Cf: Técnicas de seleção, cultivo e armazenamento de sementes. Portal do Agroecologia em Rede. Disponível em: <<http://www.agroecologiaemrede.org.br/experiencias.php?experiencia=28>>. Acesso em 11 Jan. 2007.

⁹¹ Cf: Estoque familiar: conservação e armazenamento de sementes. Portal da Agroecologia em Rede. Disponível em: <<http://www.agroecologiaemrede.org.br/experiencias.php?experiencia=130>>. Acesso em 11 Jan. 2007.

Enfim, apesar de todas essas estratégias, o problema era que os programas governamentais, sob o *álibi* da renovação genética por meio de sementes certificadas, colocavam à disposição das famílias poucas variedades de sementes (duas ou três variedades de milho, três ou quatro de feijões). A questão central estava no fato de que o Estado não poderia fazer compra de sementes aos agricultores, pois a legislação sobre sementes dizia que “sementes” são justamente aquelas desenvolvidas pelos centros de pesquisa e, portanto, certificadas. Nessa concepção técnica, para o governo os agricultores não produziam sementes, mas simplesmente “grãos”.

Esta é, enfim, a problemática sobre sementes. Embora seja uma situação aparentemente simples, desvela uma complexidade de interesses bastante ampla. Situação que começou a mudar, por um lado, em função do acúmulo de reflexão tanto na Paraíba como em todo o Brasil e, por outro, a partir da “nova” conjuntura política em que há o reconhecimento das experiências em curso. Nesse contexto, inova-se nos espaços de diálogo e de interação entre sociedade civil e Estado em torno de políticas de sementes locais.⁹² O caso do PAA é uma dessas inovações, colocando as experiências de conservação da biodiversidade como um componente importante para a segurança alimentar das famílias, sob a ótica do governo, e para a convivência com o semi-árido, sob a ótica da ASA-Paraíba.

3.3. O Estado e a rede: aprendizados

Em recente avaliação, o IPEA⁹³ destacou alguns aspectos importantes do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). Concentrando-se principalmente nos fatores relacionados à concepção e implementação do programa, a avaliação destacou, primeiramente, o reconhecimento da magnitude, importância e potencialidade desse novo e inédito

⁹² Vale ressaltar aqui a resolução nº 08 de 2003, do Grupo Gestor do PAA, dispendo sobre a aquisição de sementes produzidas pela agricultura familiar. Portal do MDS. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/programas/seguranca-alimentar-e-nutricional-san/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa/legislacao/resolucao>>. Acesso em 11 Jan. 2007.

⁹³ Esta avaliação, demandada pelo CONSEA, foi feita por pesquisadores(as) do IPEA (DELGADO, CONCEIÇÃO e OLIVEIRA). Para maiores detalhes conferir documento no Portal do IPEA. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/2005/td_1145.pdf>. Acesso em 14 Dez. 2006.

instrumento: pela primeira vez o governo pôde comprar dos agricultores familiares sem licitação e pagar preços compatíveis com a realidade de mercado, não precisando ficar preso aos preços mínimos vigentes. Em segundo lugar, identificou-se uma melhoria da renda dos agricultores beneficiados, além dos efeitos indiretos verificados com a recuperação de preços locais e regionais (IPEA, 2006).

Mesmo que os “novos” instrumentos criados pela CONAB sejam, na realidade, adaptações de mecanismos comerciais e financeiros já existentes e praticados pela política agrícola convencional⁹⁴, dizia a avaliação, a característica inovadora residia no fato de tais instrumentos serem direcionados ao agricultor familiar. Ou seja, do ponto de vista do desenho institucional, o PAA inovou ao criar instrumentos de crédito com garantia de compra dirigidos especificamente para concretizar a estratégia integrativa do fomento à produção – principalmente à agricultura familiar –, conectada ao atendimento às populações em risco alimentar (IPEA, 2006).

Ainda segundo o IPEA, em 2004⁹⁵, dos R\$ 107 milhões aplicados pela CONAB na compra e na distribuição de alimentos sob o PAA, um percentual de 40% destinou-se à região Nordeste, o que convergia com as orientações do Programa Fome Zero de priorizar o apoio à comercialização dos segmentos tradicionalmente excluídos dos arranjos convencionais de comercialização (vale lembrar que o Semi-Árido era uma área prioritária para o programa Fome Zero). Além disso, notava-se ainda uma distribuição mais homogênea dos recursos entre as modalidades de compra da produção. Isto é, na compra antecipada dos alimentos (à forma de uma linha de crédito de custeio da safra), foram aplicados 32%. A compra direta, que vinculava o produto físico disponível para estoques ou doação, recebeu 29%, e a compra antecipada especial (que priorizava os arranjos locais) ficou com 38%, em clara indicação de que a orientação de prioridade ao fortalecimento da produção e da distribuição microrregional estava sendo seguida.

Na Paraíba, a avaliação não foi diferente da avaliação nacional. De modo geral, para muitas organizações da sociedade civil (envolvidas de uma forma ou de outra), o Programa de Aquisição de Alimentos, em princípio, foi um

⁹⁴ O contrato da compra antecipada, por exemplo, foi inspirado no pré-EGF – Empréstimos do Governo Federal –, operado pela antiga Comissão de Financiamento da Produção – CFP –, nos anos 1980.

⁹⁵ De acordo com dados preliminares de 2004 (IPEA, 2005a, p. 174).

importante instrumento de apoio à produção das famílias agricultoras, pois ao associar garantia de compra e de preços e a constituição de estoques de segurança alimentar e de sementes, apontou caminhos para a implementação de políticas inovadoras específicas de curto prazo, mas com impactos positivos de amplo alcance nos sistemas produtivos familiares. Além disso, especificamente sobre a primeira experiência de parceria entre ASA-Paraíba e CONAB, a linha do programa denominada “compra antecipada” foi considerada um sistema de financiamento da agricultura familiar bastante promissor, uma vez que não restringia o uso de recursos de empréstimos governamentais a um “pacote técnico” ou a uma cultura específica. Essa situação contribuiu enormemente para a incorporação de inovações no campo da agroecologia – a base do trabalho da Articulação estadual – pelos agricultores.

Entretanto, como foi uma experiência inovadora na qual, um órgão estatal em parceria com a sociedade civil, interagiu para a comercialização de produtos da agricultura familiar (fato raro na política agrícola brasileira, tendo em vista as exigências nesse campo das compras estatais), de forma descentralizada, alguns desafios surgiram durante a operacionalização, configurando-se num verdadeiro processo de “aprendizado” entre os agricultores, o governo e a ASA-Paraíba.

De modo geral, por meio do mecanismo de “compra antecipada”, o Governo Federal antecipava aos agricultores até dois mil e quinhentos reais (R\$ 2.500,00) para o custeio da sua produção agropecuária. Essa operação era concretizada pela “Cédula de Produto Rural (CPR-Alimento)”, numa parceria entre CONAB e Banco do Brasil. Assim, a CONAB acolhia as propostas apresentadas pelos agricultores familiares, organizava e encaminhava ao Banco do Brasil. Este, por sua vez, verificava, com suas agências, se o produtor havia sido beneficiado com os recursos do Pronaf ou outro tipo de financiamento com taxas de juros controladas. Para aqueles que não tinham nenhum acesso aos recursos controlados do crédito rural, a CONAB autorizava a impressão da CPR-Alimento. No prazo de dez dias, contados a partir da entrega das cédulas assinadas pelos beneficiários, a Companhia depositava o crédito do adiantamento na conta corrente dos agricultores (para aqueles que se enquadravam entre os beneficiários do PAA). A Cédula (CPR-Alimento) poderia ser liquidada fisicamente, com a entrega do produto, ou financeiramente, com a taxa de juros de 2% ao ano, incidente sobre o valor do adiantamento (IPEA, 2004a, p. 127-

128). Além disso, a produção tinha a cobertura do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro). O “prêmio” custava 2% sobre o valor da operação e era pago pelo produtor, no ato da contratação.⁹⁶

Isso tudo em termos de concepção. O fato é que no decorrer da operacionalização, muitos problemas aconteceram, comprometendo a eficácia da proposta e o potencial que a parceria representava. Inicialmente, houve uma certa “erosão” nas informações necessárias em relação aos procedimentos adequados de execução do programa. As informações eram escassas e, quando chegavam, na maioria das vezes atrasadas, eram muito dispersas e descontraídas, causando o sentimento de que não havia o compromisso necessário dos executores para com os agricultores e instituições envolvidas na parceria do programa. Perdurava ainda, na burocracia brasileira uma lógica “clientelística” de tratar a população e usuários dos serviços públicos, conforme diz Santos (2006).⁹⁷

Vale ressaltar que muitas das informações necessárias a uma melhor operacionalização do programa e, conseqüentemente, da parceria, foram socializadas apenas em maio de 2005 (por conta da visita do diretor da CONAB, Silvio Porto, conforme citado no início deste capítulo). Um exemplo: as propostas de compra foram elaboradas no final de 2003 e início de 2004, mas as informações sobre o modo de funcionamento do Proagro – de que o prêmio do seguro variava de uma cultura para outra, ou ainda que a cobertura do seguro, na maior parte dos produtos, chegava ao máximo de 70% da dívida contraída – foram repassadas pelo Sr. Silvio Porto na ocasião da visita à Paraíba. Fato é que, embora a CONAB tivesse a estimativa de cálculos em função de cada cultura e de cada contrato individual dos agricultores, até então não os havia socializado com os citados parceiros na execução do programa. Nem tampouco os agentes locais (Banco do Brasil) sabiam dessa informação.

Este foi um, mas não o único, nem o mais grave dos vários acontecimentos indesejados que comprometeram, em parte, o desempenho satisfatório desse “experimentalismo institucional”. Questões mais sérias – falta de comunicação entre os órgãos de governo, desconhecimento dos procedimentos a seguir, falta de sensibilidade política e excesso de

⁹⁶ Foi o Conselho Monetário Nacional (CMN) que aprovou a resolução nº 3.127, (em 30/10/2003) que tratava das condições para enquadramento no Programa de Garantia da Atividade Agropecuária – Proagro no PAA. (IPEA, 2004a).

⁹⁷ Sobre o papel da burocracia brasileira, desde a “Era Vargas” até os dias atuais, conferir Santos (2006).

“burocratismo” – surgiram em meados de 2005 quando começaram a chegar as “cartas de cobrança” de muitos dos contratos vencidos, alguns desde agosto de 2004. Cartas estas remetidas pela CONAB, alertando que, se não fossem cumpridos os prazos de sessenta dias (a partir da data de emissão da carta), o órgão iria promover a inclusão do nome do devedor nos seguintes cadastros:

Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal – CADIN⁹⁸ e no Sistema de Registro e Controle de Inadimplentes – SIRCOL, desta Companhia, o que o impedirá de receber recursos e/ou realizar transações comerciais com os órgãos federais, estaduais e municipais, e também com as instituições financeiras integrantes do CADIN, além de ficar automaticamente excluído do Programa, até que regularize sua situação.⁹⁹

Embora ainda persistindo um antigo vício de tomadores de crédito ao Governo Federal de sempre apelarem para o “perdão” das dívidas (isso foi comum durante um tempo na política agrícola do Brasil), a questão é que não foi possível pagar os débitos, mesmo aqueles agricultores que o queriam fazer. Explicando: como houve um período de seca na Paraíba (eventos diversos, espacialmente e temporalmente, segundo o laboratório de meteorologia do estado¹⁰⁰), comprometendo o desenvolvimento da lavoura entre março e abril de 2004, a maioria dos agricultores envolvidos na “compra antecipada” entrou com pedido de cobertura do Proagro (um direito que lhes cabia). Como os resultados desses pedidos de cobertura do seguro não chegaram em tempo hábil, foi impossível pagar as dívidas no prazo definido.

Foi dito anteriormente que a adesão ao Proagro era obrigatória, feita no ato do recebimento dos recursos adiantados pela CONAB. Convém afirmar que, em princípio, a iniciativa de um seguro foi vista com bons olhos (mesmo que *a priori* já se falasse em um seguro específico para agricultura familiar, tendo em vista que o Proagro era um seguro geral ao setor agrícola), uma vez que um seguro destinado à produção da agricultura familiar era fato raro na política agrícola brasileira. Desde a publicação do decreto de regulamentação do PAA, o Proagro havia sido previsto, destinando-se ao público do Pronaf. Ou seja:

⁹⁸ “Regulado pela Lei nº 10.522, de 19 de Julho de 2002, o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal – CADIN é um banco de dados onde se encontram registrados os nomes de pessoas físicas e jurídicas em débito para com órgãos e entidades federais”. Portal do Tesouro Nacional. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/cadin/index.asp>>. Acesso em 11 Jan. 2007.

⁹⁹ Teor da carta (CT/SUREG-PB/Nº 101) enviada pela CONAB da Paraíba, em 30 de agosto de 2005.

¹⁰⁰ Na época, dados disponibilizados no Portal do Governo da Paraíba. Disponível em: <<http://www.aesa.pb.gov.br/index.php>>. Acesso em 11 Jan. 2007.

“aplica-se à aquisição de alimentos prevista neste Decreto [nº 4.772¹⁰¹] as disposições estabelecidas no Programa de Garantia da Atividade Agropecuária – Proagro, para o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf”.

Pelos procedimentos operacionais do Proagro (definidos em resolução¹⁰²), o prazo seria de três dias úteis a contar do recebimento da “comunicação de perdas” para que o agente bancário solicitasse a sua comprovação com o objetivo de apurar as causas e sua extensão, bem como estimar a produção a ser colhida após a visita do técnico.¹⁰³

Explicando melhor: como era de direito, os agricultores deveriam fazer o “comunicado de perdas da produção” ao agente do Proagro (no caso, uma agência local do Banco do Brasil) em formulário próprio. O banco, por sua vez, teria um prazo para solicitar a “comprovação de perdas” nas propriedades dos agricultores. Pela citada resolução, entendeu-se que esse prazo seria de três dias após o comunicado do agricultor. A comprovação seria feita por uma “vistoria técnica”, no caso da Paraíba, pela Emater, emitindo um relatório. O “relatório de vistoria” (também chamado de laudo técnico) seria enviado ao agente bancário que, por sua vez, encaminharia para uma superintendência do Banco do Brasil (no caso, uma agência central em Fortaleza) que centralizaria todos os laudos para análise e, finalmente, acolheria ou não, a “solicitação de cobertura do seguro”. Após esse processo, seria enviada uma correspondência aos agricultores informando o valor da cobertura, se fosse o caso, ou os motivos do indeferimento do pedido. Este seria o procedimento a ser adotado de acordo com resolução operacional do Proagro, já citada.

Voltando à questão central: cobrança da CONAB e pedido de cobertura do seguro feito pelos agricultores. Foi dito da impossibilidade de pagamento em tempo hábil por parte dos agricultores, pois o resultado dos laudos técnicos não havia sido disponibilizado e, portanto, não se sabia quanto cada um deveria pagar. Mesmo se algum agricultor buscasse pagar – como houve de fato –

¹⁰¹ Conforme artigo 3º, parágrafo 3º do Decreto Nº 4.772, de 2 de julho de 2003. Portal da Presidência da República Federativa do Brasil. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.696.htm>. Acesso em 28 Set. 2006.

¹⁰² Segundo Resolução 3.224 que “Dispõe sobre as exigibilidades de aplicação em crédito rural ao amparo dos recursos obrigatórios (MCR 6-2) e da poupança rural (MCR 6-4), sobre Depósito Interfinanceiro Vinculado ao Crédito Rural (DIR), sobre a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) e prazos do Proagro”. Portal do Banco Central do Brasil. Disponível em: <<http://www5.bcb.gov.br/normativos/detalhamentocorreio.asp?N=104128386&C=&ASS=RESOLUCAO+3.224>>. Acesso em 11 Jan. 2007.

¹⁰³ De acordo com a Resolução 3.224 (de 29 de julho de 2004), no capítulo que fala do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) – 16, especialmente a seção “Comprovação de Perdas – 4”. Citada em nota anterior.

ocorreu que, por um lado, muitas agências bancárias locais se recusaram a encaminhar o procedimento para quitação dos débitos, pois não sabiam como proceder. Por outro lado, as agências que o receberam (na intenção de ajudar), não o fizeram adequadamente. Isto é, como não dispunham das normas que calculavam o desconto (foi dito que elas só foram esclarecidas com a visita do Sr. Silvio Porto, em maio de 2005), nem sabiam do resultado do “laudo” analisado pela agência central em Fortaleza, algumas agências locais fizeram os seguintes procedimentos: usaram como base de cálculo o relatório técnico de comprovação de perdas (o laudo da vistoria do técnico da Emater). Por exemplo, quando um agricultor chegou para quitar seu débito, o funcionário do banco, com sua “boa fé”, consultou o relatório e percebeu que o técnico havia comprovado uma quebra de 60% da produção do agricultor. Então, a agência bancária recebeu do beneficiário o equivalente a 40% de sua dívida total (descontando os 60% da perda). Todavia, o cálculo não era uma “fórmula” matemática simples assim. E de fato ninguém sabia como fazer o cálculo, pois não chegou à mão dos agricultores, lideranças e técnicos que estavam envolvidos no processo, a fórmula para se fazer o cálculo.

Para aqueles que preferiram esperar a cobertura do seguro – pois muitos agricultores estavam convictos que iam ter direito em função da estiagem – as correspondências, dizendo do acolhimento ou não dos pedidos, só começaram a chegar às mãos dos beneficiários no início do ano de 2005, mais de seis meses após o vencimento dos débitos da maioria dos agricultores (entre agosto e setembro de 2004). O pior de tudo é que poucos conseguiram ter o pedido de cobertura acatado. Para estes, apesar do atraso para quitar as suas dívidas, foi possível renegociar os prazos, juros e multas. A CONAB, a Articulação e os agricultores beneficiários conseguiram interagir e estabelecer condições de pagamento mais adequadas para cada um.

Para os que não tiveram o pedido de cobertura acolhido pelo seguro – que foi a maioria – bem(!), a situação foi mais complicada. Nos resultados, enviados pela agência central de Fortaleza, duas ordens de argumentação se sobressaíram. Uma delas, falava de uma certa incompatibilidade entre a cultura plantada pelo agricultor e o “zoneamento agrícola”.¹⁰⁴ Ou seja, ao receber a

¹⁰⁴ O zoneamento agrícola, divulgado no início de cada ano agrícola ou ciclo de plantio, “é um trabalho técnico, conduzido pela EMBRAPA, com a coordenação do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA, que através da identificação dos riscos climáticos, principalmente com respeito à falta de água durante os estádios críticos das lavouras (ou culturas), procura definir as melhores épocas de plantio. Também é considerada a temperatura, a ocorrência de geadas e outros

antecipação (uma espécie de crédito custeio), o agricultor não era obrigado a cumprir nenhuma exigência (não era um crédito amarrado a nenhum “pacote”). Ao contrário, foi dito anteriormente que ele poderia estimular inovações no campo da agroecologia. De fato, muitos agricultores não estavam (nem estão) nem um pouco interessados em saber se essa ou aquela cultura é zoneada, adequada pelos padrões técnico-agronômicos àquela ou a esta região. Eles plantam o que dispõem e o que têm interesse: diversidade, consórcios, etc. Mas a flexibilidade inicial na contratação do crédito, quando na análise da cobertura do Proagro fora o que penalizou os agricultores, uma vez que o seguro só cobria as culturas enquadradas no “zoneamento agrícola” (a maioria dos agricultores só ficou sabendo dessa exigência justamente no ato do recebimento da comunicação de Fortaleza). Vale ressaltar que esse ponto – zoneamento agrícola, além de um seguro para agricultura familiar e das sementes crioulas – ainda é um ponto aberto no debate nacional (sem a intenção de esgotá-lo, volta-se a ele no final desse item).

A segunda ordem de argumentação, na avaliação do Proagro, apontava para o fato de que os pleitos não haviam “logrado deferimento” por conta da “intempestividade” das visitas de vistoria ou pelo fato de que a colheita havia sido anterior à visita. Grosso modo, os prazos não haviam sido respeitados, segundo a avaliação.

Se a situação era grave, ela se tornou gravíssima na medida em que, por direito, os agricultores foram recorrer da decisão do banco (agência de Fortaleza), em relação ao não deferimento de cobertura do seguro.¹⁰⁵ Isto é, quando as organizações de agricultores e de apoio começaram a juntar provas para encaminhar o recurso, buscando desconstruir a argumentação da “intempestividade”, descobriu-se então que os agentes locais (agências bancárias) foram os grandes culpados por uma série de problemas, especialmente, pelo não cumprimento dos prazos. Um exemplo ajuda a explicar melhor. Tomando ciência da seca, os agricultores beneficiários do município de Montadas (em torno de 50) fizeram os “comunicados individuais de perda da

fatores climáticos, além dos mapas que identificam os vários tipos de solo de cada município e/ou região. O zoneamento agrícola define os períodos favoráveis de plantio para cada município, as cultivares habilitadas (recomendadas), as doenças e pragas não cobertas pelo Proagro, e os produtores das sementes (detentores das sementes) dos vários cultivares indicadas”. Portal da SAF. Disponível em: <http://www.pronaf.gov.br/seguro/duvidas.htm>. Acesso em 11 Jan. 2007.

¹⁰⁵ Havia uma comissão (“Comissão Especial de Recursos – CER”) que acolhia os recursos dos agricultores para análise. Esta comissão era formada por vários órgãos, dentre eles o MDA, o Banco Central, etc. e tinha sede em Brasília.

produção” que, por sua vez, foram entregues (ao mesmo tempo, pelo presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais daquele município) ao agente local (Banco do Brasil) no final de abril de 2004 (ver abaixo, quadro 7). Contudo, nenhum protocolo foi feito, como seria de direito dos agricultores e dever do agente bancário e necessário para aferição dos prazos.

As visitas técnicas, na Paraíba sob responsabilidade da Emater, por sua vez, foram feitas três meses (em 03 de agosto de 2004, no caso exemplificado) após o comunicado de perdas ser entregue. Inclusive, o solicitante da vistoria foi o próprio sindicato dos trabalhadores de Montadas (em função do fato de que muitos agricultores queriam fazer um novo plantio) e não o banco, como seria o procedimento correto. Como se não bastasse o descumprimento dos prazos, prejudicando os agricultores, o pior viria depois. Ao entrar com o recurso, percebeu-se que os comunicados individuais de perda haviam sido protocolados, na agência bancária local, sem a presença dos beneficiários, entre os dias 29 de julho e 02 de agosto de 2004 e não no final de abril, conforme fato ocorrido.

Agravando ainda mais a situação, fato é que em alguns comunicados constavam duas datas de protocolo (04 de agosto e 30 de julho, respectivamente), uma sobreposta a outra. Deduzindo-se daí que, sendo a primeira data 04 de agosto 2004, a agência percebeu que a vistoria à propriedade havia sido feita anteriormente ao protocolo (ou seja, em 03 de agosto, conforme informado acima), então, para não incorrer num erro cronológico, a agência pôs uma segunda data, no caso, a data de 30 de julho de 2004, sobrepondo a data anterior (conferir quadro 7 abaixo).

Há uma evidência que o agente bancário buscou se adequar às normas operacionais do seguro, forjando o cumprimento de prazos, *a posteriori*, aos fatos ocorridos, pois caso contrário “o agente do Proagro, na qualidade de responsável pelos serviços de comprovação de perdas”, responderia por eventuais prejuízos causados ao beneficiário, “quando a solicitação daqueles serviços for efetuada intempestivamente”, dizia a resolução nº 3.224, editada pelo Banco Central do Brasil (já citada anteriormente).

QUADRO 7

Detalhe do documento entregue pelo sindicato de Montadas ao Banco do Brasil: em cima, à esquerda, a data em que todos os comunicados foram entregues na agência bancária e, à direita, a data de protocolo (uma sobreposta a outra).

14 - Local e Data Esperança, 22 de abril de 2004	15 - UF PB
16 - Assinatura do produtor rural <i>João Pereira de Silva</i>	17 - Recibo 100171643151
BANCO DO BRASIL ESPERANÇA-PB 0430101-3	
PROVIDENCIADO ARQUIVADO 04 AGO. 2004 30 JUL. 2004	

Fonte: Arquivo da AS-PTA/Pólo da Borborema.

Enfim, percebeu-se uma gigantesca falta de conhecimento em relação às normas operacionais do instrumento do PAA da “compra antecipada”, bem como uma falta de comunicação abissal entre os órgãos envolvidos em relação a sua operacionalização.

Fato é que não se trata de desconstrução dos instrumentos, mas como forma de entender os gargalos do processo e, sendo assim, buscar os ajustes necessários, uma vez que, no Brasil, sempre houve um hiato existente entre a formulação e implementação de políticas, de acordo com Fonte (2002), recaindo a culpa quase sempre sobre os beneficiários das políticas, no caso em foco, os agricultores familiares.

Nesse sentido, apesar dos erros, vale salientar o esforço despendido de ambos os lados – sociedade civil e governo – em transpor essas barreiras. Por um lado, aproveitou-se da capacidade de mobilização e da dinâmica das organizações sociais, bem como da flexibilidade de ação da sociedade civil, uma vez que setores vários do governo ainda sofriam pela “ferrugem” que teimava em emperrar a máquina, parada havia anos. A CONAB estava nessa situação. Um órgão sucateado, esvaziado e em estado de letargia!

Por outro lado, estas questões, por mais problemáticas que fossem, sempre receberam a devida atenção dos “novos servidores” incubidos de recuperar a função pública destes órgãos. Vale salientar a disponibilidade, a identificação de pessoas com a política, tornando mais fácil o diálogo da

sociedade civil com o Estado. Sabia-se a quem se dirigir quando era preciso, portanto, quebrando os ranços do “burocratismo” e preenchendo as ausências e lacunas entre beneficiários e gestores, encobertas sob o manto da “impessoalidade burocrática” nas políticas públicas. Além disso, a própria disponibilidade dos servidores e autoridades responsáveis pelos programas (em especial, o PAA) em estar presente, visitando e avaliando as parcerias *in loco*, conforme relato inicial, já demonstravam a intenção de mudar os mecanismos inadequados e avançar na construção de novos procedimentos para o adequado desenvolvimento dos processos de “experimentalismo institucional”.

Pode-se dizer dos avanços (relativos, em alguns casos, mais profundos em outros) no campo política nessa temática – sementes locais. Contudo no campo da legislação, a situação era bastante indefinida. Isto é, o Governo Lula, nesse momento de intensa interação com a sociedade civil, conforme foi visto, instituiu uma nova Lei de Sementes, criando um Sistema Nacional de Sementes e Mudas vinculado ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA. Pretendia com isso regulamentar todo o material de reprodução vegetal produzido, comercializado e utilizado no território nacional.

Com a nova Lei de Sementes, sancionada desde agosto de 2003, o sistema de certificação de sementes se complexifica cada vez mais. Contudo, há uma exceção às sementes crioulas. Esta legislação passou a reconhecer como cultivar local, tradicional ou crioula, toda aquela variedade desenvolvida, adaptada ou produzida por agricultores familiares, assentados da reforma agrária ou indígenas, com “características fenotípicas” bem determinadas e reconhecidas pelas respectivas comunidades e que, a critério do MAPA (considerando também os descritores socioculturais e ambientais), “não se caracterizem como substancialmente semelhantes às cultivares comerciais”¹⁰⁶ (ALMEIDA e DINIZ, 2006, p. 221).

Embora esse seja um campo ainda em disputa, vale salientar aqui dois desdobramentos (inter-relacionados) de todo esse esforço, da Paraíba em particular (em função dos limites e objetivos deste texto), mas fundamentalmente das experiências que relacionam o valor e importância da biodiversidade (vegetal e animal) para a agricultura familiar, por todo o Brasil.

¹⁰⁶ De acordo com o Artigo 2º, Alínea XVI, do Capítulo 1, da Lei nº 10.711, de 5 de agosto de 2003 que “Dispõe sobre o Sistema Nacional de Sementes e Mudas e dá outras providências”. Portal da Presidência da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.711.htm>. Acesso em 29 Set. 2006.

Primeiramente, por conta dessa disputa em relação à legislação de sementes, que não compete só a um ministério (mas a vários órgãos e ministérios), o Ministério do Desenvolvimento Agrário editou uma portaria em 2006 no sentido de instituir um “cadastro nacional das entidades que desenvolvem trabalho reconhecido com resgate, manejo e/ou conservação de cultivares locais, tradicionais ou crioulas”. Sob responsabilidade da Secretaria de Agricultura Familiar, o cadastro levaria em consideração:

[...] a importância dos processos sociais de uso, manejo e conservação da agrobiodiversidade no âmbito da agricultura familiar e as práticas agroecológicas de produção agropecuária; [...] a importância de identificar nacionalmente os trabalhos e experiências de agricultores familiares com cultivares local, tradicional ou crioula e que isto oriente iniciativas em políticas públicas; [...] a necessidade de se instituir um cadastro nacional das entidades que atuam na agricultura familiar que desenvolvem trabalhos com cultivares local, tradicional ou crioula.¹⁰⁷

O segundo desdobramento tem a ver com a criação de um seguro próprio à agricultura família. Um seguro, criado em 2004, “exclusivo para os agricultores familiares que realizam financiamentos de custeio agrícola no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf”.

O novo Seguro da Agricultura Familiar tem como objetivo garantir a cobertura de 100% do financiamento mais 65% da receita líquida esperada pelo empreendimento financiado pelo agricultor(a) familiar. Esta inovação estará garantindo significativa porcentagem da renda esperada pelo agricultor familiar no momento de contratar suas operações de custeio agrícola no Pronaf.¹⁰⁸

Importante ressaltar que para a criação de um seguro específico à agricultura familiar, o Proagro, citado anteriormente, foi reformulado. Isto é, o Banco Central do Brasil, em resolução (nº 3.234, de 31 de agosto de 2004), definiu:

¹⁰⁷ De acordo com a Portaria 58 do MDA, que instituiu o Cadastro Nacional de entidades que atuam com cultivares locais, tradicionais ou crioulas, ele será um importante mapeamento da ocorrência destas iniciativas e poderá contribuir decisivamente na formulação de políticas públicas para a agricultura familiar. Portal da SAF. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/saf/index.php?sccid=1199>>. Acesso em 11 Jan. 2007.

¹⁰⁸ Portal da SAF. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/saf/index.php?sccid=366>>. Acesso em 11 Jan. 2007.

Art. 1º Alterar a regulamentação do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro), criando, no âmbito desse programa, o subprograma “Proagro Mais”, para atender aos pequenos produtores vinculados ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) nas operações de custeio agrícola.

Art. 2º O “Proagro Mais” será regido pelas normas gerais aplicadas ao Proagro, inclusive quanto ao Zoneamento Agrícola.¹⁰⁹

Repetindo, embora seja uma questão totalmente aberta, pois sendo nova, ainda não se têm resultados consistentes que permitam fazer uma avaliação mais aprofundada, além do mais, essa análise está fora do alcance desse texto. Porém, dois pontos para finalizar: primeiramente, a “resolução”, apesar dos avanços nos campos conceitual e político, ainda trata a agricultura familiar como “pequenos agricultores” (trazendo implicitamente uma oposição ao “grande” agricultor, no caso o “agronegócio”). Em segundo lugar – e mais emblemático – o seguro está condicionado às normas do Proagro – daí a necessidade de “cadastro” de sementes crioulas – especialmente em relação ao zoneamento agrícola. Para que o agricultor familiar tenha acesso ao seguro, ele tem de plantar um tipo de cultura própria (seguindo as normas do zoneamento agrícola) a determinada região. Esse procedimento restringe a possibilidade de “experimental” e testar novas culturas e consórcios, por exemplo, características fundamentais dos agricultores familiares.

Deseja-se que estes desdobramentos não travem os avanços que, porventura, ocorreram até o momento na perspectiva do alargamento das relações entre Estado e sociedade civil e no aprofundamento das mudanças nas políticas públicas, no caso da mudança de foco do “combate à seca” para um sentido de convivência com o semi-árido (que será objeto de reflexão a seguir).

¹⁰⁹ Ibid. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/saf/index.php?sccid=546>>. Acesso em 11 Jan. 2007.

CAPÍTULO QUARTO

O significado da convivência com o semi-árido e sua importância para o “experimentalismo institucional”

Finalmente, vale refletir agora, a partir do que foi descrito, sobre o significado político da convivência com o semi-árido. Significado aqui entendido, segundo Castells (1999b, p. 23), como uma “identificação simbólica, por parte de um ator social, da finalidade de sua ação”. Embora uma conceituação sobre convivência com o semi-árido seja algo relativamente novo, trabalhada a partir de meados da década de 90 no âmbito da sociedade civil e incorporada por setores dos governos no final dos anos 90, passando a configurar o arcabouço teórico de várias políticas públicas, seus princípios já eram praticados há muito pelas populações do semi-árido. Isto é, durante séculos essas populações desenvolveram suas capacidades individuais e coletivas de *conviver* com as adversidades e limitações do ambiente; desenvolveram também ações coletivas de resistência aos mecanismos de dominação existentes na região.

São experiências voltadas para o reforço das unidades de produção familiar, para o compartilhamento de alimentos, sementes, água e outros bens, para o apoio individual e psicológico ou para promoção de melhorias das condições de vida da coletividade. Ora as famílias doam, de suas poucas terras, áreas para formação de “fundo de pasto” para uso coletivo, ora melhoram as vias de acesso à água, construindo ou limpando em mutirão reservatórios comunitários, ou ainda se juntam e botam abaixo cercas colocadas pelos fazendeiros nos reservatórios públicos. São formas de organização social e de enfrentamento coletivo dos problemas do dia-a-dia, que trabalham com a noção de que é necessária a convivência com as adversidades climáticas da região. Essas práticas contrapõem-se ao padrão dominante de relações iníquas, baseadas na concentração da propriedade, na apropriação privada dos recursos e na sujeição aos detentores do poder político e econômico (ROCHA e COSTA, 2005, p. 12).

Não é de hoje que existem estratégias individuais, coletivas e comunitárias, desenvolvidas pelas populações do semi-árido, no sentido de superação de problemas localizados, sejam eles cotidianos ou estruturais. Vale citar aqui no rol de estratégias de ação coletiva no semi-árido, a questão dos saques promovidos pelos “flagelados da seca”. Ao contrário do que se propaga

na mídia, especialmente nas últimas décadas, os saques em tempo de seca são e sempre foram uma estratégia política bastante clara: chamar a atenção da sociedade para a situação das famílias e forçar a intervenção governamental de forma eficaz, segundo Neves (2000). Assim foram muitos deles ocorridos ao final dos anos 90, em função da seca de 1998.

As populações do semi-árido também desenvolveram redes sociais e de “interconhecimentos”; criaram normas comunitárias e mecanismos de cooperação como mutirões, ajudas mútuas, fundo de pasto, gestão de aguadas, etc. (SABOURIN et al. 2005). Foram, justamente, essas capacidades de cooperar e de agir coletivamente os principais fatores de autonomia e de garantia da segurança alimentar e de convivência entre as pessoas e a região semi-árida.

Contudo, na medida em que o Estado se direciona à região, durante décadas, as políticas públicas foram dirigidas ao “combate à seca”. Por um lado, primeiramente, a partir da Inspetoria de Obras Contra a Seca (IOCS), no início do século XX, passando, no decorrer da década de 40, a se chamar Departamento Nacional de Obras Contra a Seca – DNOCS. Usando de mecanismos de engenharia hidráulica, o DNOCS inaugura o “faraonismo estéril” (AB’SÁBER, 1999, p. 13) da construção de barragens, totalmente impotentes em relação aos problemas regionais.

Por outro lado, a partir da década de 60, com a Sudene, surgiram as propostas técnicas no campo da economia e da agronomia. Porém, os investimentos foram dirigidos prioritariamente para a modernização do parque industrial nordestino, cujos investidores, em sua maioria, eram do Sudeste. Isto é, foi uma trajetória marcada “pelo apoio ao desenvolvimento industrial do Nordeste, setor considerado capaz de modificar o quadro de atraso e pobreza em que se encontrava a região”, segundo Galindo (2003, p. 16). O setor agropecuário, por sua vez, recebeu investimentos mais dirigidos à agricultura irrigada (GALINDO, 2003) e à pecuária. Palmeira (1989) diz que, entre 1975 e 1985, o FINOR (Fundo de Investimento do Nordeste) destinou cerca de um bilhão de dólares (de um total de 1,3 bilhões) por meio de incentivos fiscais aos latifundiários do Nordeste com propriedades, em média, de 4.500 hectares (enquanto o tamanho médio das propriedades no Nordeste, nessa época, era de 37 hectares).

Em contrapartida, os investimentos ao semi-árido como um todo, atingindo a grande maioria dos agricultores familiares, foram marcados por

políticas emergenciais e compensatórias de “combate à seca” e de ataque aos efeitos da estiagem. Vale ressaltar que, tornando-se uma constante, os programas emergenciais no semi-árido são o que efetivamente perdura há décadas. Instrumentalizada como oportunidade de negócios, oportunidade para atrair recursos e obras em benefício privado, a seca virou uma indústria: a “indústria da seca”.

Isto é, geralmente o poder vigente não tem interesse em modificar essa situação e, conseqüentemente, não toma as medidas necessárias para reverter os fatores que mantêm as populações rurais na dependência. Na realidade, a população pobre é mantida na convicção, construída a partir da experiência cotidiana, que sua sobrevivência depende da proteção e dos favores do “grande”: fazendeiro, prefeito, político, ou mesmo técnico. Dependência essa que prolonga a fragilidade dos protegido” de uma seca à outra. É nesse contexto que se situam os programas emergenciais, dizem Duque e Cirne (1998).

É verdade que o Nordeste sempre foi visto como uma região problemática para o país; um fardo oneroso que o resto da nação carrega ao longo das décadas. Desde a “invenção do Nordeste”, conforme fala Albuquerque Jr. (1999), a seca passou a ser uma arma essencial, um tema central para a “construção da imagem do Nordeste”:

O tema da seca foi, sem dúvida, o mais importante, por ter dado origem à própria idéia da existência de uma região à parte, chamada Nordeste, e cujo recorte se estabelecia pela área de ocorrência deste fenômeno. Seja pelas práticas que suscitou, de “auxílio” aos flagelados, de controle de populações famintas, de adestramento de retirantes para o trabalho nos “campos de concentração” de organização institucional, para o “envio de socorros públicos e particulares”, de mecanismos de controle das “obras contra as secas”, seja pela necessidade de unificação do discurso dos representantes desta “área da seca” em nível nacional, deu origem ao *discurso da seca*, que se transmutou paulatinamente num discurso regional orientado para outras questões. A seca foi decisiva para se pensar o Nordeste como um recorte inclusive “natural”, climático, um meio homogêneo que, portanto, teria originado uma sociedade também homogênea (ALBUQUERQUE JR, 1999, p. 120-121). [grifos no original]

Fato é que, na grande maioria dos casos, as propostas políticas não fazem quase nenhuma referência às populações locais – ou “tradicionais”. Ao contrário, estas são vistas como vítimas que precisam ser resgatadas da miserabilidade e do flagelo que as assolam. Justamente aí, ao invés de aproveitar de todos os mecanismos sociais de ação coletiva, embriões de processos emancipatórios, as políticas governamentais romperam todos estes

laços “tradicionais” e desestruturaram as redes de cooperação e conhecimento das populações locais, tidas como arcaicas e atrasadas. Assim, no âmbito da construção de uma sociedade moderna, sintonizada com os avanços do mundo, o Brasil que se “modernizava” não podia mais conviver com estas práticas “pré-modernas”. Sob a falácia da ajuda às vítimas da seca, as políticas de “combate à seca” criaram estruturas de dominação, favorecendo antigos patriarcas e elites locais e tornando grande parte das populações do semi-árido dependentes, não do Estado ou das políticas, mas das elites do “mandonismo”, dos “donos do poder”, para usar uma expressão que se tornou clássica no Brasil por meio de Raymundo Faoro (FAORO, 1979). Enfim, os equívocos em relação ao semi-árido têm caracterizado as políticas para a região como compensatórias e emergenciais, dirigidas ao enfrentamento das conseqüências das secas para a população e o ambiente. Foram ações governamentais que, historicamente, se mostraram impotentes em propor uma estratégia eficaz de desenvolvimento do semi-árido brasileiro (GALINDO, 2003).

É nesse âmbito – de contestação – que começa a ganhar significado a idéia de convivência com o semi-árido. Empolgada pelo processo de redemocratização do país nos anos 80, a sociedade civil no semi-árido se mobiliza em torno dos problemas decorrentes de mais uma seca na região, no início da década de 90 do século passado. Mobilização esta que culminou com a ocupação do prédio da antiga Sudene (em 16 de março de 1993), exigindo ações estruturadoras para os agricultores familiares do Nordeste semi-árido. Com a mobilização, criou-se o “Fórum Nordeste” para coordenar a reflexão em todos os estados sobre os problemas vivenciados no semi-árido e possíveis soluções, culminando com um seminário regional de 10 a 13 de maio de 1993, no Recife. Como resultado foi elaborado um documento propondo “Ações Permanentes para o Desenvolvimento do Nordeste Semi-Árido Brasileiro: Propostas da Sociedade Civil”.

Justamente a partir desse momento, começa a se difundir a idéia de convivência com o semi-árido: a expressão de um novo projeto político para a região, protagonizado por uma sociedade civil contestadora, é verdade, mas fundamentalmente, propositora e atuante. Ou seja:

A convivência do homem com a semi-aridez pode ser assegurada.
O que está faltando, são medidas de política agrária e agrícola, tecnologias apropriadas, gestão democrática e descentralizada dos recursos hídricos e da coisa pública – para corrigir as distorções estruturais seculares, responsáveis pela perpetuação da miséria e

da pobreza no meio rural (FÓRUM NORDESTE, 1993, p. 05).
[grifos nossos]

Havia já naquele momento um sentimento apontando que não era a seca em si, mas uma situação de exclusão, estruturalmente cristalizada na sociedade regional, que deveria ser enfrentada. Assim, a intenção era materializar as propostas através de um conjunto de programas governamentais – federal e estaduais – visando promover um processo permanente e “auto-sustentado” de desenvolvimento no meio rural do semi-árido, permitindo ainda melhorar efetivamente o nível de renda das famílias, até “patamares que possibilitem a “segurança alimentar” e acesso a outros bens e serviços. Além disso, objetivava-se também, por um lado, promover o acesso aos serviços básicos, na qualidade e quantidade compatíveis com a dimensão da população rural do semi-árido e, por outro, fortalecer o processo de organização da população rural, de modo a efetivar um real exercício da cidadania. Tais objetivos pretendiam, portanto, alcançar uma “efetiva resistência ao fenômeno das secas”, com a eliminação das “ações emergenciais”, erradicando a fome e a miséria, além de quebrar o monopólio do acesso à terra e à água, garantindo a sustentabilidade agroecológica do processo de desenvolvimento da região (DINIZ, 2002, p. 45-46).

Efetivamente o significado da “convivência” vai sendo desenvolvido progressivamente, passando, portanto, a expressar uma mudança na percepção da complexidade regional, possibilitando construir ou resgatar relações harmônicas entre os seres humanos e a natureza. Enfim, é uma nova percepção que retira as “culpas” atribuídas às condições naturais e enxerga o semi-árido com suas características próprias, seus limites e potencialidades, afirmando que o desenvolvimento no semi-árido depende fundamentalmente de uma mudança de mentalidade (SILVA, 2006, p. 225).

Assim, paralelamente às formas “hegemônicas” de conceber e intervir na realidade do semi-árido estava ganhando significado uma proposta alternativa de enfrentamento e superação das problemáticas sociais, econômicas e ecológicas. Embora essa concepção venha sendo formulada ao longo da história das crises regionais, como uma crítica ao pensamento e à política de “combate à seca” e aos seus efeitos, e, sobretudo, ao modelo de modernização econômica conservadora, no período recente, ele recebe novos impulsos. Segundo Silva (2006), essa construção de alternativas recebeu novas influências advindas do debate sobre o desenvolvimento sustentável, com a valorização da diversidade

cultural, das identidades e dos territórios, e que vem se constituindo em um “novo paradigma civilizatório”.¹¹⁰ Assim, diferente das situações anteriores, a visibilidade e a expressão pública da proposta e das práticas de convivência com o semi-árido estão sendo conduzidas por novos sujeitos políticos que buscam ampliar os espaços públicos decisórios, de formulação e controle social nas políticas públicas de desenvolvimento regional, bem como de aprofundar essas mudanças no sentido de que não sejam apenas conjunturais, mas sobretudo estruturais. Isto é:

Um conjunto de organizações sociais (movimento sindical, ONG's, Igrejas etc), articulado em fóruns e redes sociais, assume, atualmente, o protagonismo na defesa de uma política alternativa de desenvolvimento para o Semi-árido, contrapondo-se às velhas e decadentes oligarquias sertanejas, às forças empresariais que reproduzem a exploração socioambiental na região e ao tecnicismo burocrático do Estado. A Articulação [no] Semi-árido (ASA) é fruto da aglutinação desses atores sociais que vinham debatendo e experimentando alternativas de “convivência”. Ela confere a necessária expressão política a essas práticas e à concepção da “convivência com o Semi-árido”, ampliando os seus espaços de intervenção e interlocução, encontrando aliados em órgãos governamentais e levando a disputa para o interior do Estado brasileiro (SILVA, 2006, p. 269).

O significado que a Articulação no Semi-Árido está querendo construir é aquele em que os recursos sejam investidos nos anos normais, de maneira constante e planejada, em educação, água, terra, produção, informação... para que expressões como “frente de emergência”, “carro-pipa” e “indústria da seca” se tornem rapidamente obsoletas, de modo que no futuro as pessoas possam trocá-las por outras, como “convivência”, “autonomia” e “justiça”. Se essa situação não muda da noite para o dia, pelo menos o mérito (seja da ASA-Brasil em geral, e com o P1MC em específico, seja ainda da ASA-Paraíba, em torno da rede de bancos de sementes) tem sido a tentativa de resgatar e valorizar princípios das formas tradicionais de cooperação, de partilha, de solidariedade, de autonomia... isto é, o esforço para oferecer “oportunidades sociais” (SEN, 2000) no sentido de ampliar as “capacidades” individuais e coletivas das

¹¹⁰ Embora o sentido da convivência ainda esteja em processo de formulação, suas propostas buscam contextualizar os princípios da sustentabilidade, possibilitando a harmonização entre a justiça social, a prudência ecológica, a eficiência econômica e a cidadania política no Semi-árido brasileiro. Nesse sentido, pode-se definir a “convivência com o Semi-árido” como sendo uma perspectiva cultural orientadora da promoção do desenvolvimento sustentável no Semi-árido, cuja finalidade é a melhoria das condições de vida e a promoção da cidadania, por meio de iniciativas socioeconômicas e tecnológicas apropriadas, compatíveis com a preservação e renovação dos recursos naturais. Considera-se que é essa a orientação de um novo paradigma civilizatório para a humanidade, de satisfação das necessidades e de expansão de suas capacidades, em comunhão com a natureza. (SILVA, 2006, p. 272).

populações, criando assim uma base para os processos de emancipação social. Mas nessa base também vão se agregando novos elementos (técnicos, científicos, políticos, organizativos) à ação coletiva para a convivência com o semi-árido. Este, de acordo com Silva (2006), parece ser o desafio fundamental no semi-árido: dar às novas orientações de desenvolvimento o “sentido da convivência”:

Não se trata simplesmente de novas técnicas, de novas atividades e práticas produtivas, de ações socioculturais etc. A convivência é uma proposta cultural, que visa contextualizar saberes e práticas (tecnológicas, econômicas e políticas) apropriados à semi-aridez, reconhecendo a heterogeneidade de suas manifestações sub-regionais, considerando também as compreensões imaginárias da população local sobre esse espaço, suas problemáticas e alternativas de solução, que foram sendo construídas e desconstruídas ao longo da história de sua ocupação (SILVA, 2006, p. 226).

A “convivência” não é, portanto, negadora das possibilidades do desenvolvimento e não expressa uma renúncia ao ideal humanitário da satisfação das necessidades e da melhoria das condições de vida das pessoas. Ao contrário, a convivência com o semi-árido vem se caracterizando como uma perspectiva cultural orientadora de processos emancipatórios, de expansão das capacidades criativas e criadoras da população sertaneja. Em síntese, a convivência com o semi-árido significa uma nova orientação estratégica para intervenção naquela realidade, enquanto um processo em construção e de experimentação de alternativas apropriadas, buscando aprender a conviver com as suas especificidades ambientais, e formulando proposições que visam a promoção e o alcance do desenvolvimento sustentável (SILVA, 2006).

Enfim, o significado da “convivência” é fruto de uma ação coletiva que, no nosso entendimento, foi inicialmente de “resistência”, entrando num conflito determinado, contestando as práticas de intervenção governamental através de políticas de combate à seca. Mas que, como ação coletiva construiu um sentido para sua ação – uma “identidade de projeto” (CASTELLS, 1999b). Assim, busca a (re)definição de outras práticas de intervenção pública – seja estatal, seja não-estatal – no sentido de aprofundar essas mudanças políticas e sociais, configurando-se em práticas emancipatórias. Práticas de “convivência” com as especificidades da região e de instrumentalização da superação da dependência e da sujeição política, bem como de ruptura do sistema de clientela – estes sim os verdadeiros fatores que devem ser “combatidos” no semi-árido.

É, exatamente, esse significado político da convivência com o semi-árido que tem importância fundamental nesse de “experimentalismo institucional”. Quer dizer, como o governo tinha sua política – a de segurança alimentar – e se dispôs a compartilhar a elaboração de procedimentos para a execução desta política com a sociedade civil, então a convivência com o semi-árido (com todo seu sentido de contestação e de proposição) foi o mecanismo fundamental para que a sociedade civil – a ASA-Brasil – mantivesse seu projeto de autonomia. O significado político da convivência deixou mais claro os campos de ação de cada uma das esferas – Estado e sociedade civil – e permitiu uma melhor configuração de seus papéis.

Essa possível clareza dos respectivos papéis e da autonomia de cada esfera pode ser percebida em relação ao projeto de transposição do rio São Francisco. Um desejo antigo – desde o “Estado imperial” – de muitos governos, a proposta havia voltado a tona nos anos 90, devido às intensas secas que ocorreram no semi-árido brasileiro (93 e 98). Entretanto, foi no primeiro Governo Lula que se decidiu finalmente concretizar o “secular” projeto de transposição.

Para este, seria necessário levar água ao “sofrido” povo semi-árido (pois “só é contra a transposição quem nunca carregou água na cabeça”, disse o Presidente em discurso na mídia nacional), alegando que o percentual de água a ser retirada do rio seria apenas um filete (da ordem de 1%) e que a população a ser beneficiada, por sua vez, seria de 12 milhões de pessoas. Para isso, o projeto de transposição previa a construção de dois canais: um a Leste, levando água para Pernambuco e Paraíba (a partir da captação no lago da barragem de Itaparica); e outro na direção Norte, abastecendo o Ceará e o Rio Grande do Norte (com a retirada sendo feita nas imediações da cidade de Cabrobó-PE);¹¹¹ estados nos quais há maior necessidade hídrica no Nordeste (ou seja, o Nordeste conta com apenas 3% da água doce do país, dos quais a bacia do São Francisco responde por 70%).¹¹²

Essa decisão do governo levou a uma intensa mobilização social em vários estados (sejam nos estados situados na bacia doadora, sejam também nos estados receptores). No caso específico da ASA-Brasil, esta argumentava

¹¹¹ Conferir “Projeto” de transposição no portal do Ministério da Integração. Disponível em: <www.integracao.gov.br>. Acesso em 15 Mar. 2005.

¹¹² Ibama autoriza início das obras para a transposição do São Francisco. Portal do UOL. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/ultnot/2007/03/23/ult23u318.jhtm>>. Acesso em 23 Mar. 2007

que as soluções para os problemas sócio-econômicos e da seca do semi-árido brasileiro não serão resolvidos com uma simples oferta de água. Ela, por si só, não constitui o único fator fundamental para o desenvolvimento da região, necessitando de programas e ações de convivência com a região. Se assim o fosse – a oferta de água como solução dos problemas do semi-árido – não haveria pobreza e miséria nos municípios próximos ao rio e as grandes massas de água (vale lembrar que a primeira cisterna, na conta para se chegar a um milhão, fora inaugurada numa localidade às margens do lago da barragem de Sobradinho no rio São Francisco). Mesmo estando próximos aos corpos d'água, durante os períodos de estiagens prolongadas, estes municípios sempre entram em estado de emergência, recebendo também as verbas públicas emergenciais destinadas a mitigar os efeitos da seca.

Polêmicas à parte (que fogem ao objetivo deste texto), a questão é que, de acordo com a SBPC (2004), a transferência de água entre bacias tem sido um assunto que desperta muita passionalidade no mundo todo. No caso brasileiro (que não é diferente), seria fundamental a construção de um plano de ação integrada nas duas regiões (a doadora e a receptora), com cronograma e fontes de recursos definidos (devendo ser obedecidos, para o bem do país, os preceitos de prioridades, de justiça social e de racionalidade dos investimentos públicos), pois o que existe de concretamente é o projeto de transposição de águas e acenos do governo federal de uma política de revitalização da bacia. Já “a solução dos problemas da população rural difusa em todo o semi-árido se resume a um programa de construção de cisternas rurais que transcorre muito lentamente” (SBPC, 2004, p. 14); uma referência, indireta, ao P1MC, no nosso entendimento.

É bem verdade que, embora o P1MC seja veiculado e “vendido” pela ASA-Brasil, como um programa de convivência com o semi-árido, de fato ainda existe uma larga lacuna entre o construir a cisterna (ação de ampla aceitação social e abrangência territorial, inclusive alcançando as mais longínquas comunidades) e sua articulação com um projeto mais amplo e multidimensional como propõe o ser a convivência. A ASA-Brasil tem clareza dessas limitações, por isso nos últimos anos tem se empenhado na construção de novas ações (complementares ao P1MC e para além deste).¹¹³

¹¹³ Um exemplo é o “programa uma terra e duas águas” (P1+2) estava em fase de negociação e de implementação demonstrativa em alguns estados, justamente buscando aplicar na prática aquilo que a Articulação do Semi-Árido construiu no discurso político, isto é, ações de “convivência com o semi-

Portanto, é esse significado que tem se mostrado fundamental no “experimentalismo institucional”, pois mesmo sendo parceira do governo em várias ações, a ASA-Brasil não abre mão do sentido da convivência e se põe contrária à transposição. É a clareza desse significado que possibilita sua autonomia na construção de outro padrão de intervenção (seja governamental, seja ainda não-governamental) e de uma nova mentalidade sobre a região – mentalidade esta baseada na convivência com o semi-árido.

SEÇÃO II

Das abordagens territoriais e agroecológicas a um experimentalismo institucional

CAPÍTULO QUINTO

Territórios: entre “entidades” federativas e campos da sociedade civil

Ao final do ano de 2006, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), através da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) já havia selecionado e implementado 118 territórios rurais, envolvendo 1.833 municípios em todo o Brasil¹¹⁴ (conferir quadro 8). Para o período compreendido entre 2004 e 2007 (ciclo de planejamento governamental induzido pelo Plano Plurianual) a meta seria chegar a 190 territórios (dos “450 territórios rurais potencialmente existentes no país”), envolvendo diversas ações e investimentos em cerca de dois mil e seiscentos municípios (BRASIL/MDA/SDT, 2005b, p. 17).

¹¹⁴ Sistema de Informações Territoriais – SIT. Portal da SDT. Disponível em: <http://serv-sdt-1.mda.gov.br/sit/territorio_sintese.php>. Acesso em 09 Out. 2006.

QUADRO 8

Territórios de atuação da SDT no Brasil por região

REGIÃO	TERRITÓRIOS RURAIS	TOTAL DE TERRITÓRIOS	TOTAL DE MUNICÍPIOS
CENTRO-OESTE	Baixada Cuiabana (MT); Baixo Araguaia (MT); Portal do Amazonas (MT); Cone Sul (MS); Da Reforma (MS); Grande Dourado (MS); Estrada de Ferro (GO); Médio Araguaia (GO); Vale do Rio Vermelho (GO); Vale do São Patrício (GO); e Das Águas Emendadas (DF/GO/MG).	11	140
NORDESTE	Açu-Mossoró (RN); Borborema (RN); Mato Grande (RN); Seridó (RN); Sertão do Apodi (RN); Agreste (PE); Agreste Central (PE); Mata Sul (PE); Sertão do Araripe (PE); Sertão do Pajeú (PE); Sertão do São Francisco (PE); Alto Sertão (SE); Centro Sul (SE); Sertão Ocidental (SE); Bacia do Jacuípe (BA); Bacia do Rio Corrente (BA); Baixo Sul (BA); Chapada Diamantina (BA); Do Sisal (BA); Irecê (BA); Piemonte do Paraguaçu (BA); Sul (BA); Velho Chico (BA); Baixo Parnaíba (MA); Cocais (MA); Lençóis Maranhenses (MA); Vale do Itapecuru (MA); Baixada Ocidental (MA); Borborema (PB); Cariri (PB); Médio Sertão (PB); Zona da Mata (PB); Carnaubais (PI); Entre Rios (PI); Serra da Capivara (PI); Tabuleiros do Alto Parnaíba (PI); Vale do Guaribas (PI); Da Bacia Leiteira (AL); Do Agreste (AL); Do Alto Sertão (AL); Do Litoral Norte (AL); Do Médio Sertão (AL); Inhamuns Crateús (CE); Itapipoca (CE); Sertão Central (CE); Sertões de Canindé (CE); Sobral (CE); e Itaparica (PE/BA).	48	801
NORTE	Alto Juruá (AM); Baixo Amazonas (AM); Entorno de Manaus (AM); Alto Acre e Capixaba (AC); Vale do Juruá (AC); Apa Cantão (TO); Bico do Papagaio (TO); Jalapão (TO); Baixo Amazonas (PA); Br 163 (PA); Nordeste Paraense (PA); Sudeste Paraense (PA); Sul do Pará (PA); Transamazônica (PA); Central (Ji-Paraná) (RO); Madeira Mármore (RO); Vale do Jamari (Ariquemes) (RO); Centro Oeste (AP); Dos Lagos (AP); Sul do Amapá (AP); e Sul de Roraima (RR).	21	158
SUDESTE	Alto Jequitinhonha (MG); Alto Rio Pardo (MG); Guimarães Rosa (MG); Médio Jequitinhonha (MG); Médio Rio Doce (MG); Noroeste de Minas (MG); Serra do Brigadeiro (MG); Serra Geral (MG); Vale do Mucuri (MG); Das Águas Emendadas (MG); Baixo Jequitinhonha (MG); Caparaó (ES); Norte (ES); Pólo Colatina (ES); Pólo Linhares (ES); Centro Serrana (ES); Noroeste (RJ); Norte (RJ); Baía de Ilha Grande (RJ); Andradina (SP); Pontal do Paranapanema (SP); Sudoeste Paulista (SP); e Vale do Ribeira (SP).	23	347
SUL	Cantuquiriguaçu (PR); Vale do Ribeira (PR); Centro Sul (PR); Paraná Centro (PR); Sudoeste Paranaense (PR); Médio Alto Uruguai (RS); Missões (RS); Região Central (RS); Zona Sul do Estado (RS); Alto Uruguai (RS); Alto Uruguai (SC); Alto Vale (SC); Capecozinho (SC); Oeste (SC); Planalto Norte (SC); e Planalto Serrano (SC).	16	387
BRASIL		119¹¹⁵	1833

Fonte: Sistemas de Informações Territoriais (com adaptações).¹¹⁶

¹¹⁵ Vale salientar que o território “Das Águas Emendadas” aparece duas vezes na lista, uma vez que era um “território” que se estendia por duas regiões: Centro-Oeste e Sudeste.

¹¹⁶ Sistema de Informações Territoriais – SIT. Portal da SDT. Disponível em <http://serv-sdt-1.mda.gov.br/sit/territorio_sintese.php>. Acesso em 09 Out. 2006.

Processo esse iniciado desde maio de 2003, quando a SDT, em conjunto com organizações da sociedade civil, bem como representantes dos governos estaduais e municipais, foram identificando e selecionando progressivamente territórios em diversos estados da Federação. Identificação esta que ocorria, inicialmente, a partir de alguns parâmetros definidos internamente pela SDT, destacando-se principalmente:

- i. Caracterização geral da denominação território rural, tendo por base as microrregiões geográficas que apresentavam densidade demográfica menor que 80 habitantes por quilômetro quadrado (hab./km²) e população média por município de até 50.000 habitantes.
- ii. Critérios de priorização a partir do foco de atuação do Ministério do Desenvolvimento Agrário: concentração de agricultores familiares; concentração de famílias assentadas por programas de reforma agrária; e concentração de famílias de trabalhadores acampados.
- iii. E ordenamento e priorização dos trabalhos nos territórios, considerando-se indicadores pertinentes ao PRONAT¹¹⁷, feitos em parceria com governo e sociedade civil, organizados em cada respectivo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável: maior incidência de “capital social”; convergência de interesses e participação da sociedade civil e governos estaduais; áreas de prioridade de ação do Governo Federal nos Estados; e incidência de programas, projetos e planos de desenvolvimento¹¹⁸ (BRASIL/MDA/SDT, 2004, p. 15).

A intenção do MDA e da SDT, a partir da adoção da abordagem territorial para o desenvolvimento, era investir em políticas que tivessem base local, buscando soluções de “sustentabilidade” e a implantação de políticas públicas e ações que deveriam modificar o território e, com isso, redesenhar “as características da vida coletiva, ampliando o quadro de oportunidades e agregando valor à produção dos diversos segmentos sociais”.¹¹⁹ Ao menos quatro

¹¹⁷ PRONAT – Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais: referências metodológicas para o desenvolvimento territorial. Documento elaborado pela SDT (cf. BRASIL/MDA/SDT, 2004).

¹¹⁸ Respeitando tais critérios, ao longo do ano de 2003, foram selecionados e homologados nos Conselhos Estaduais 63 territórios, abrangendo 878 municípios, em vinte estados brasileiros.

¹¹⁹ SDT já selecionou 54 territórios rurais em 16 estados brasileiros. **Notícias Agrárias**, nº 209. NEAD/MDA, Brasília. Portal do NEAD. Disponível em: <<http://www.nead.org.br/boletim/boletim.php?boletim=209¬icia=856>>. Acesso em 09 Out. 2006.

aspectos justificavam a adoção da abordagem territorial como referência para o desenvolvimento rural. Em primeiro lugar, o reconhecimento de que o rural não se resumia ao agrícola: mais do que um setor econômico, o que definia as áreas rurais enquanto tais eram suas características espaciais (menor grau de artificialização do ambiente quando comparado com áreas urbanas, menor densidade populacional e maior peso dos fatores naturais).

[Em segundo lugar] porque a escala municipal é muito restrita para o planejamento e organização de esforços visando a promoção do desenvolvimento. E, ao mesmo tempo, a escala estadual é excessivamente ampla para dar conta da heterogeneidade e de especificidades locais que precisam ser mobilizadas com este tipo de iniciativa. Terceiro, porque na última década e meia tem se acentuado o movimento de descentralização das políticas públicas, com a atribuição de competências e atribuições aos espaços locais. Por fim, em quarto lugar, o território é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições que podem ser mobilizadas e convertidas em trunfo crucial para o estabelecimento de iniciativas voltadas para o desenvolvimento (BRASIL/MDA/SDT, 2005b, p. 8). [grifos nossos]

Na Paraíba, esse processo foi desencadeado em julho de 2003 quando veio ao estado o próprio Secretário de Desenvolvimento Territorial para apresentar a “nova” proposta política e a estratégia de ação da SDT. Assim como era uma novidade a proposta política da abordagem territorial, também era uma inovação do Governo Lula a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (que tinha como titular da pasta Humberto Oliveira¹²⁰), objetivando “contribuir para o desenvolvimento harmônico de regiões onde predominam agricultores familiares e beneficiários da reforma e do reordenamento agrário, colaborando para a ampliação das capacidades humanas, institucionais e da autogestão dos territórios rurais”.¹²¹

Embora sendo novidade em termos de política, e reconhecendo a existência de inúmeras definições conceituais para os “territórios”, segundo o secretário Humberto Oliveira, não era a intenção do governo entrar numa lógica de “unificação de um arcabouço conceitual” ou de imposição de um conceito. Ao contrário, o governo partia de uma constatação:

¹²⁰ Humberto Oliveira tem uma trajetória ligada ao movimento de cooperativismo no Nordeste, especialmente dentro da ASSOCENE (Associação de Orientação às Cooperativas do Nordeste) que, há mais de 30 anos, tem atuado na região “concebendo e construindo uma estratégia de apoio ao desenvolvimento na região Nordeste baseada em um amplo processo de qualificação profissional e de aprendizagens de cooperação no cenário do desenvolvimento rural”. Portal da ASSOCENE. Disponível em: <<http://www.assocene.org.br/conteudo.htm>>. Acesso em 09 Out. 2006.

¹²¹ Portal da SDT (Link: “apresentação”). Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sdt/index.php?sccid=540&sccant=>>>. Acesso em 24 Out. 2006.

[...] a existência de muitas iniciativas dos governos, da sociedade civil e de organismos de cooperação, que vêm impulsionando diversas ações no sentido de botar em prática propostas de desenvolvimento sustentável. [...] A proposta do MDA deverá prever enfaticamente a apropriação das experiências existentes ou em andamento, e dos resultados colhidos, apoiando as institucionalidades e organizações nelas envolvidas, desde que desejem e possam ampliar e aperfeiçoar suas atividades (BRASIL/MDA/SDT, 2005a, p. 19). [grifos nossos]

Dotar o país de um “novo paradigma” para o desenvolvimento – isto é, pensar o desenvolvimento rural não somente a partir da produção agropecuária, mas também considerando a articulação da demanda e da oferta de outros serviços públicos tidos como necessários – era essa a pretensão do governo. À Secretaria de Desenvolvimento Territorial caberia centrar-se na integração de instrumentos complementares à função produtiva, estimulando o dinamismo entre a base social, governos estaduais e municipais e a sociedade, conforme sua missão: “apoiar a organização e o fortalecimento dos atores sociais locais na gestão participativa do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e promover a implementação e integração de políticas”.¹²²

De modo geral, o enfoque territorial no desenvolvimento rural sustentável vislumbrava uma “visão essencialmente integradora de espaços, atores sociais, agentes, mercados e políticas públicas de intervenção”. Buscava ainda a integração interna dos territórios rurais e destes com o restante da economia nacional, sua revitalização e reestruturação progressiva, assim como a adoção de novas funções e demandas. Mudar a visão das políticas, propondo o “território como objeto de políticas públicas contextualizadas” justificava-se pelo diagnóstico de que freqüentemente as políticas públicas são formuladas e implementadas a partir de leituras parciais da realidade, procurando atender a setores sociais específicos, com pouca atenção às interdependências e às complementaridades. “As iniciativas em regionalização de políticas tomaram rumos diversos, mas a maioria delas terminou por reforçar distorções econômicas e sociais” (BRASIL/MDA/SDT, 2005a, p. 21-23).

Enfim, precisava não repetir os mesmos erros do passado, mas aproveitar as oportunidades geradas no campo da sociedade civil e “avançar em direção a novos paradigmas” baseados na “necessária articulação de políticas nacionais com iniciativas locais inovadoras” (BRASIL/MDA/SAF, [2003]).

¹²² Ibid. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sdt/index.php?scid=532>>. Acesso em 24 Out. 2006.

Assim sendo, a adoção da abordagem territorial – como iniciativa de governo e com a prerrogativa de fazer com que o “poder local” juntamente com as organizações da sociedade civil assumam responsabilidades antes centralizadas no governo – leva a uma nova forma de “experimentalismo institucional” (SANTOS e AVRITZER, 2002) no sentido de *alargamento* (de espaços e de decisões) da relação entre Estado e sociedade civil e de *aprofundamento* das mudanças pretendidas. Primeiramente, esta iniciativa institui uma nova entidade no campo federativo: “além” do município e “aquém” do estado, levantando algumas questões: seria este um “ente” intermediário (entre estado e município) de planejamento e gestão de políticas públicas? Ou ainda, seria este “experimentalismo” uma forma de aprofundamento do pacto federativo, ou, ao contrário, de ruptura deste pacto?

Buscando esclarecer melhor, faz-se necessário entender como ocorreu a construção republicana do pacto federativo no país. De acordo com Camargo (2001), o federalismo brasileiro adaptou-se às mais diversas circunstâncias, tornando-se uma peça de consenso que institucionalizou algumas regras e consolidou a jurisprudência favorável à convivência entre as unidades territoriais e o centro político. Não é à toa que na freqüente pauta das reformas políticas, nunca foi incluída a eliminação do federalismo, fato que não ocorreu com os outros dois pilares do “pacto” político que derrubou o império: o presidencialismo e a própria República (como ocorreu em 1993 com o Plebiscito Nacional em que se optou, por um lado, entre Monarquia ou República e, por outro, entre Presidencialismo ou Parlamentarismo). Apesar do consenso discreto, o federalismo tem prestado bons serviços como instrumento de integração territorial e de redução das desigualdades regionais, seja em períodos autoritários, seja em períodos democráticos. Contudo, permanecem ainda distorções a serem resgatadas, sendo a principal delas a “debilidade civil crônica”, perdurando por toda a República. Esse “mal congênito” deve-se, sabidamente, à desorganização, ao isolamento de uma população de baixa densidade, distribuída por um imenso território. Além disso:

A pobreza crônica, as condições de saúde e o analfabetismo de amplas massas de origem rural ou de migração recente foram também os principais responsáveis pelo acúmulo da dívida social no curso do processo de desenvolvimento, gerando um déficit crônico de participação e de cidadania (CAMARGO, 2001, p. 343).

Não se pode negar os avanços políticos e sociais em função do amplo processo da transição democrática, bem como da implantação da “Nova

República”. Processo este que, por um lado, caracterizou-se como um arranjo político no qual vários segmentos sociais, inclusive as classes populares, puderam lutar por seus interesses e idéias com grande liberdade de ação e organização. Por outro lado, em função do despertar dos movimentos municipalistas da sociedade civil que pressionaram o período de luta pela democratização, a Constituição de 1988 fora, então, marcada, pela primeira vez, na história do federalismo no mundo, pelo *status* constitucional que deu aos municípios, reconhecendo sua existência como “entes federativos” em igualdade de condições com os estados (inicia-se aí a noção de poder local, sendo o município o *locus* idealizado desse poder). Rompeu-se assim, a tradição constitucionalista do federalismo dual (de inspiração americana) e inaugura-se o federalismo tripartite – ou federalismo trino¹²³ – “fruto da inovação e da criatividade do legislador brasileiro no momento fundador da democracia que foi o processo constituinte e que se consolidou no curso de toda a década de 90” (CAMARGO, 2001, p. 341).

Nesse contexto, segundo Camargo (2001), o fato da retomada do “ideal federativo” surgiu como oposição ao autoritarismo e ao centralismo do regime militar e, por isso mesmo, foi o propulsor da democracia. Assim foi se consolidando um federalismo inovador, societal e libertário, cada vez mais preocupado em controlar o poder público e em restringir as mazelas do patrimonialismo, especialmente o clientelismo e a corrupção política, tanto quanto os abusos do poder econômico e a “indústria eleitoral”. Federalismo e patrimonialismo tornaram-se, portanto, as principais formas de compreender a trama entre Estado e sociedade civil ao longo do período republicano. Bresser-Pereira (2001), afirma que o patrimonialismo foi a tônica inicial da formação do Estado brasileiro e de quase toda a chamada “República Velha”, baseado numa oligarquia rural: um Estado oligárquico e patrimonial em que uma pequena elite de senhores de terra e de “políticas patrimonialistas” dominavam amplamente o país. Para esta visão muito contribuiu a obra de Raymundo Faoro, segundo o qual:

[...] os tipos patrimonialistas impõem à sociedade uma orientação de cima e do alto, não admitindo que ela se determine de dentro para fora, de baixo para cima. A chamada sociedade civil obedece, dessa forma, ao comando do poder, sem que se determine pelos seus conflitos internos. Em termos modernos, pode-se dizer que o patrimonialismo gera a autocracia, especialmente a autocracia

¹²³ Como o jurista Miguel Reale definia o federalismo oriundo da Constituição de 88. (cf. CAMARGO, 2001, p. 341).

autoritária. O poder central, cercado pelo quadro administrativo, comanda a economia, as forças militares, o aparelhamento burocrático, que dele depende pelo recrutamento e pelas retribuições, condicionando ao seu comando os indivíduos, imantados pelo dever de lealdade ao soberano (FAORO, 1993, p. 7). [grifos nossos]

Assim, o patrimonialismo foi a fonte tanto da uniformidade, como das “prebendas” que geraram a centralização excessiva e os males da descentralização radical: “o clientelismo, o nepotismo e o mandonismo, típicos das chefias locais” (CAMARGO, 2001, p. 309). Mas, o próprio patrimonialismo político pode ainda representar formas embrionárias de federalismo. E foi justamente esta – a federação – a “arma institucional” com que os ideais republicanos e a nascente República tentaram combater os males do patrimonialismo. Foi um longo processo de aprendizado em que o ideal federativo empolgou as lutas regionais pela independência do país, mas acabou relegado posteriormente. É, finalmente, a partir da proclamação da República que tem início uma “mal-sucedida” experiência de descentralização, promovida pela Constituição de 1891. O federalismo dual implantado nos “Estados Unidos do Brasil” veio fortalecer os estados em detrimento tanto do governo federal, como do municipal, cuja organização ficou totalmente à mercê das decisões do poder estadual (como a nomeação de prefeitos). Conseqüentemente, o federalismo degenera-se num regionalismo exacerbado, deixando marcas indeléveis na política brasileira.¹²⁴

O problema maior, ainda de acordo com Camargo (2001, p. 323 e 235), foi que no Brasil a “federação nascia de cima para baixo, no processo de desintegração do Estado Unitário” (conseguida pelo centralismo do Império), enquanto que nos Estados Unidos o “pacto federativo nascia de baixo para cima” (resultante da agregação voluntária das treze colônias¹²⁵). Inversão esta que

¹²⁴ Ibid. (p. 322). Para a autora, o pai fundador do federalismo brasileiro foi Rui Barbosa, político liberal que se tornou o “principal artífice” da Constituição de 1891, levando às últimas conseqüências, como teórico e como político, a tão problemática vinculação das idéias com a prática, do “federalismo com a democracia e a liberdade”. E por mais que se façam críticas a Rui Barbosa, sua contribuição foi exatamente pelo serviço de “temperar” o extremismo dos republicanos paulistas e gaúchos com um fundo monarquista e nacionalista. Ele conteve, com “autoridade irrefragável” a evolução do regime federativo para a confederação – o que significaria a desintegração da grande pátria comum.

¹²⁵ Foi a Constituição Federal norte-americana de 1787 quem estabeleceu os princípios do federalismo (expostos com clareza no *The Federalist Papers*, de Hamilton e Madison, em 1787-1788) em que “o governo federal era um novo governo central, estabelecido sobre os 13 estados existentes, ex-colônias reais, todas com constituição; mas os poderes desse organismo central eram limitados por lei e sujeitos a revisão judicial”. Ao longo do século XX o federalismo “se torna uma teoria geral de sociedades complexas, e não simplesmente um conjunto escolhido de instituições” (OUTHWAITE e BOTTOMORE, 1996, p. 303-304).

criou uma situação singular (e um equívoco): no Brasil o federalismo é tido como sinônimo “perfeito” de descentralização. Além disso, ainda sob influência americana, a Constituição de 1891 (a primeira na República) introduziu no Brasil uma total liberdade aos estados (cada estado tinha suas próprias regras eleitorais e seus códigos específicos, liberdade de contrair empréstimos internacionais, controle sobre a política e a justiça), estes comandados pelos governadores e coronéis. Foi, então, nas “brechas de impulso regionalista” que, em pouco tempo, engendrou-se um “federalismo caboclo” que se deformou e se adaptou ao “poder quase absoluto das oligarquias que dominaram a primeira década do século”. Mesmo assim essa invenção republicana, por um lado, fortaleceu a legitimidade do Governo Federal e, por outro, “acomodou os interesses regionais que invadiam o cenário nacional, desestimulando tanto os separatismos como o fraccionalismo congressional” (CAMARGO, 2001, p. 326-327).

Posteriormente, as crises políticas da “República Velha” e sua obsolescência não tardaram a reabrir, no meio intelectual, o velho debate sobre a centralização e a descentralização, principalmente no que concerne as relações entre o Estado e a nação. A farsa verificada entre os poderes, a carência generalizada de instituições civis independentes acabou por afastar a democracia da República e o federalismo do progresso. Assim, o compromisso das novas elites intelectuais emergentes (pós-Primeira Guerra Mundial) renegou tanto o federalismo como a democracia (CAMARGO, 2001, p. 329), levando não a um Estado “liberal”, mas a um “Estado burocrático e autoritário”:

Para os intelectuais e os reformistas da época, o federalismo e a democracia eram a porta de entrada de um liberalismo caduco, por onde inevitavelmente penetravam interesses mais retrógrados das velhas oligarquias. Da mesma maneira, podemos dizer que a social-democracia que se expandiu pelo mundo, como o trabalhismo da era Vargas, centralizou o poder e foi bastante avessa às polêmicas e às doutrinas ligadas à Federação. Nesse período, mais do que hostilizado ou rejeitado, o federalismo viveu, por toda parte, o anonimato do silêncio (CAMARGO, 2001, p. 314).

Embora a “Era Vargas” tenha implantado um Estado moderno (capaz de realizar, em 15 anos, mais do que em toda a República Velha), gerando um impacto econômico e institucional que perdura até os dias de hoje, além dos ganhos trabalhistas creditados ao Governo Vargas, Santos (2006) vai dizer que o “Estado Novo” que perdurou entre 1937 e 1945 foi um Estado autoritário,

frustrando a perspectiva das classes populares que marchavam rumo aos direitos políticos de participação e liberdade.

Com a democratização de 1946, o federalismo passou por um reavivamento em sua inteireza, entretanto acabou sendo empurrado para os braços de um populismo centralizador e reformista que buscava sem cessar o fortalecimento institucional da União diante da pressão clientelista do Congresso e da busca por autonomia dos estados diante do poder central.

Na prática, a hostilidade contra o sistema federativo foi contornada pelas acomodações e negociações políticas entre os atores regionais e o centro político sempre defensores da descentralização federativa, embora dispostos a encarar a centralização como um mal necessário, e como instrumento de barganha na obtenção de recursos que suas regiões não poderiam garantir por si mesmas (CAMARGO, 2001, p. 339).

E assim, na década de 60, um novo Golpe Militar ocorre no Brasil – o último ao longo desse movimentado período republicano. De modo geral, o Golpe Militar de 64 deitaria raízes na vida nacional devido ao seu “alto poder de determinação”: milhares sofreram barbaridades, tiveram vidas destroçadas, trucidadas e violentadas: “seus porões foram indignos e repulsivos”. A ditadura, enfim, abusou do arbítrio e da repressão, mas, afirma Nogueira (2005), não chegou a ser propriamente reacionária, pois nunca freou nem bloqueou o desenvolvimento capitalista do país e a modernização da sociedade. “Não foi reacionária não porque não o quisesse, mas porque não pôde sê-lo. Para governar “aquela” sociedade “naquele” momento da história, seria preciso, se não mobilizá-la (coisa que os militares não souberam fazer), ao menos movimentá-la”:

E foi o que se deu. O país explodiu em termos capitalistas. Expandiu suas forças produtivas, estatizou-se como nunca dantes, internacionalizou sua economia, dinamizou sua agricultura e se industrializou. Movimentou-se freneticamente para todos os lados. Em vinte anos, tornou-se outro: mais capitalista, mais moderno, mas deformado e injusto, radicalizando uma tendência que vinha se acentuando desde a década de 50. A sociedade urbanizou-se e, em suas metrópoles, um numeroso proletariado industrial pôs-se ao lado de numerosas camadas médias e de um empresariado com melhor conformação. Uma sofisticada televisão e a indústria cultural revolucionaram os costumes e as idéias. O conjunto das mudanças reverberou com força na política, alterando comportamentos, fazendo proliferar novos interesses e transformando os padrões de participação (NOGUEIRA, 2005, p. 17).

Enfim, a partir de 1970, os alicerces politicamente excludentes do regime militar e do velho “Estado varguista” foram abalados por um vigoroso processo

de democratização política. As classes populares tornaram-se politicamente muito mais autônomas e tentaram partilhar valores materiais e não-materiais, antes exclusivos das classes média e alta, além de colocarem em xeque (no caso, as classes populares, juntamente com parte das classes médias e setores empresariais) “a capacidade do Estado controlar, como antes, a sociedade” (SALLUM JR., 2003, p. 37). Na realidade, esse foi o momento do rompimento do ciclo centralista do regime militar – “o buraco negro da centralização” – que escondia um “loteamento de recursos públicos” em que grupos econômicos vários e corporações haviam se apropriado do patrimônio público, escapando ao controle do Governo Federal.

Essa desordem organizada, que coincidiu com a crise do desenvolvimentismo, foi a fratura exposta de um centralismo corporativo aliado ao patrimonialismo político, que arrastou o país para a inflação desenfreada, o descontrole financeiro e fiscal e a lenta erosão do consenso e da identidade nacional (CAMARGO, 2001, p. 340).

Disto resultaram demandas crescentes da periferia por mais autonomia política e por menos dependência do governo federal. O movimento municipalista e dos governos estaduais que assumiram seus mandatos nas eleições de 1982 (o prenúncio da abertura política) fez impulsionar as demandas e, assim, as eleições, foram as grandes aliadas de uma descentralização radical (um tanto anárquica), radicalizando a “crise” do Estado, diz Camargo (2001). Enfim, todas essas reações resultaram numa mobilização de massa que, entre janeiro e março de 1984, transformou-se em uma das mais importantes demonstrações públicas ocorridas no Brasil em favor da democratização política – a campanha das “Diretas Já” que redefiniu o espaço legítimo da política no Brasil e anunciou um “novo” projeto de Estado, orientado por valores surgidos do clamor da sociedade pela democratização. O início da redemocratização, por sua vez, marcada pela vitória de Tancredo Neves¹²⁶, no Colégio Eleitoral, em 1985, mostrou bem quais eram as aspirações políticas dominantes e qual o projeto político que prevaleceria no período presidencial seguinte, isto é:

Construir uma Nova República, uma democracia plena, que não impusesse restrições aos movimentos e às organizações populares, que tivesse como orientação econômica um nacional-desenvolvimentismo renovado e que combinasse crescimento econômico e redistribuição de renda (SALLUM JR., 2003, p. 38).

¹²⁶ Pouco antes de tomar posse, o presidente eleito Tancredo Neves, teve um grave problema de saúde que o levou a morte. Em seu lugar, assumiu o vice-presidente José Sarney que governou até o início de 1990.

Conforme dito, as mudanças nas instituições políticas e no âmbito de poder dos diversos atores culminaram na Constituição de 1988 – que ficou conhecida como “Constituição Cidadã”. Foi desse processo, em síntese, que a “Nova República” teve de lidar com uma sociedade onde os movimentos sociais e as organizações coletivas floresciam e demandavam enfaticamente a satisfação imediata de suas carências, quer dizer, que o processo de democratização política produzisse o seu equivalente material – esta ainda uma demanda atual quando se fala da relação entre Estado e sociedade civil.

Enfim, por tudo isso, pode-se afirmar que, nos últimos cem anos, o Brasil foi um extraordinário laboratório de experimentos federativos, de processos de centralização e descentralização, de relações entre Estado e sociedade civil, unindo as mais diversas modalidades e estilos. Nesse percurso, inicialmente o povo foi o expectador passivo a assistir “bestializado” à implantação da república. Entretanto:

Testemunhando as grandes transformações que o país viveu nesse período, o século terminou promovendo um novo federalismo democrático, por meio de ampla mobilização social e com um conteúdo próprio, original. Criou-se de fato, um federalismo trino, municipalista e participativo, voltado para as ações em parceria entre sociedade civil e os três níveis de governo. Nasceu, portanto, com a Constituição de 88, um federalismo cooperativo, de novo tipo, comprometido com as parcerias entre os três níveis de governo, com a melhoria das políticas públicas no nível local, com a redução das desigualdades sociais e, sobretudo, com o fortalecimento da sociedade civil e da cidadania (CAMARGO, 2001, p. 313). [grifos nossos]

Foi exatamente com esse espírito de “aprofundar” esse pacto (entre o Governo Federal, central, e o poder local, descentralizado, juntamente com as organizações da sociedade civil) iniciado nos anos 80, mas ainda inacabado, que o Governo Lula se apegou. A visita do secretário Humberto Oliveira, citada acima, era um passo nesse sentido, fundamental naquele momento, pois, a escolha dos territórios rurais em cada Estado se daria após a “conclusão satisfatória do processo de consultas à Sociedade Civil e ao Governo”, sendo que a aprovação seria responsabilidade dos Conselhos Estadual e Nacional (BRASIL/MDA/SDT, 2005a, p. 28-29).

Convém salientar algumas das considerações feitas pelos representantes das organizações da sociedade civil presentes na reunião com Humberto

Oliveira¹²⁷, destacando-se dois aspectos. Inicialmente, falou-se sobre a Articulação do Semi-Árido Paraibano (ASA-Paraíba)¹²⁸ e de como ela vem, ao longo de 10 anos, atuando em grande parte do estado. Como uma articulação de pessoas e organizações, a ASA-Paraíba tem agregado, ao mesmo tempo, ações dispersas pelo estado em diversos territórios e redes (Pólo Sindical da Borborema, Médio Sertão, Alto Sertão, Coletivo do Cariri, etc) integradas num processo de formação e de reflexão política. Nesse sentido, a proposta da SDT, como política de governo, seria um avanço importante para a relação entre Estado e sociedade civil na medida em que, potencialmente, viesse estimular e fortalecer processos e experiências sociais em curso.

Em segundo lugar, alertou-se para o fato de que as “concertações” e os diálogos que propunha a SDT não são automáticos; não significava simplesmente “chamar” todos os atores sociais e políticos para um espaço, uma arena e assim pensar um plano de ação conjunto ou uma ação que integrasse a todos estes atores presentes no território. Muitos destes tinham uma história oscilante de aproximações e distanciamentos, diálogos e conflitos que deveriam ser levados em conta. O método a ser utilizado para promover o desenvolvimento territorial, por fim, deveria permitir um processo gradual de sedimentação de um diálogo, uma “concertação” criativa em torno de um território a ser construído, criando sucessivas aproximações de planejamento comum e respeitando os diversos atores e seus ritmos pedagógicos e de atuação, bem como a diversidade de dinâmicas e experiências existentes.

Finalmente, chegando o momento de decidir quais territórios priorizar, inicialmente (embora interesses individuais aflorassem), decidiu-se por quatro territórios (e não três como propunha inicialmente a SDT), sendo estes homologados (dia 29 de julho de 2003) no âmbito do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável. Apesar de serem poucos territórios (4 territórios, envolvendo 103 municípios, conforme quadro 9, abaixo) nesse primeiro momento, significava que, posteriormente, outros territórios seriam apoiados pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial, afirmou Humberto Oliveira ainda na ocasião da visita.

¹²⁷ As intervenções naquela ocasião foram feitas por Luciano Marçal da Silveira (AS-PTA/PB); Nelson Ferreira dos Santos (Pólo Sindical da Borborema); Severino dos Ramos (Cooperativa Vinculus); José Bento (PRACASA, ONG de atuação em Soledade); Luis Silva (CUT/PB); Maria da Glória Batista (PATAC); Hugo Vieira (CAAASP/CPT, de atuação no Alto Sertão da Paraíba); e José Rego Neto (CEPFS, de Teixeira). Muitos deles integrantes da ASA-Paraíba.

¹²⁸ A ASA-Paraíba foi criada em 1993 a partir de pessoas e organizações integradas para pensar o desenvolvimento na Paraíba (cf: DINIZ, 2002).

Nesse sentido, ficou acordado, portanto, que numa segunda etapa, haveria a inserção do “Território do Alto Sertão”. Compromisso este, assumido em reunião do Conselho Estadual de Desenvolvimento Sustentável da Paraíba – CEDRS, por ocasião da homologação dos primeiros territórios. No entanto, encerrou-se o primeiro Governo do Presidente Lula e, na Paraíba, nenhum outro território havia sido contemplado pela ação da SDT. Nem mesmo o Alto Sertão, conforme acordado, integrou-se ao conjunto dos territórios homologados. E não foi por falta de esforços. Por várias vezes as organizações que atuavam no Alto Sertão insistiram junto a várias instâncias (MDA, SDT, CEDRS e PDHC), desde o início de 2004, para que se efetivasse um território na região, cumprindo o acordo. Em carta enviada aos órgãos citados acima, argumentava-se que no Alto Sertão existiam duas “redes” de organizações discutindo e encaminhando soluções para os problemas da água e sementes, articulando ainda trinta e três municípios e envolvendo cerca de 80 entidades: sindicatos de trabalhadores rurais, paróquias, associações, ONG's, Diocese de Cajazeiras, dentre outras (conferir carta enviada pelo território do Alto Sertão, em anexo “iv”). Contudo sem ter muito eco junto à SDT e outros órgãos de governo, as organizações que estavam à frente foram vencidas pelo cansaço e abandonaram a idéia.

QUADRO 9

Territórios homologados na Paraíba e os municípios envolvidos

TERRITÓRIO	MUNICÍPIOS ENVOLVIDOS	NÚMERO DE MUNICÍPIOS
1 BORBOREMA	Alagoa Nova, Algodão de Jandaíra, Areia, Areial, Arara, Borborema, Campina Grande, Casserengue, Esperança, Lagoa Seca, Massaranduba, Matinhas, Montadas, Pilões, Puxinanã, Queimadas, Remígio, São Sebastião de Lagoa de Roça, Serra Redonda, Serraria, e Solânea.	21
2 CARIRI	Alcantil, Amparo, Assunção, Barra de Santana, Barra de São Miguel, Boa Vista, Boqueirão, Cabaceiras, Camalaú, Caraúbas, Caturité, Congo, Coxixola, Gurjão, Livramento, Monteiro, Ouro Velho, Parari, Prata, Riacho de Santo Antônio, Santo André, São Domingos do Cariri, São João do Cariri, São João do Tigre, São José dos Cordeiros, São Sebastião do Umbuzeiro, Serra Branca, Soledade, Sumé, Taperoá, e Zabelê.	31
3 MÉDIO SERTÃO	Areia de Baraúnas, Cacimba de Areia, Cacimbas, Catingueira, Condado, Desterro, Imaculada, Junco do Seridó, Mãe d'Água, Malta, Maturéia, Passagem, Patos, Quixaba, Salgadinho, Santa Luzia, Santa Teresinha, São José de Espinharas, São José do Bonfim, São José do Sabugi, São Mamede, Teixeira, Várzea, e Vista Serrana.	24
4 ZONA DA MATA	Alhandra, Baía da Traição, Bayeux, Caaporã, Cabedelo, Caldas Brandão, Capim, Conde, Cruz do Espírito Santo, Itabaiana, Jacaraú, João Pessoa, Juripiranga, Lucena, Mamanguape, Marcação, Mataraca, Pedras de Fogo, Pilar, Pitimbu, Riachão do Poço, Rio Tinto, Santa Rita, São José dos Ramos, São Miguel de Taipu, Sapé, e Sobrado.	27

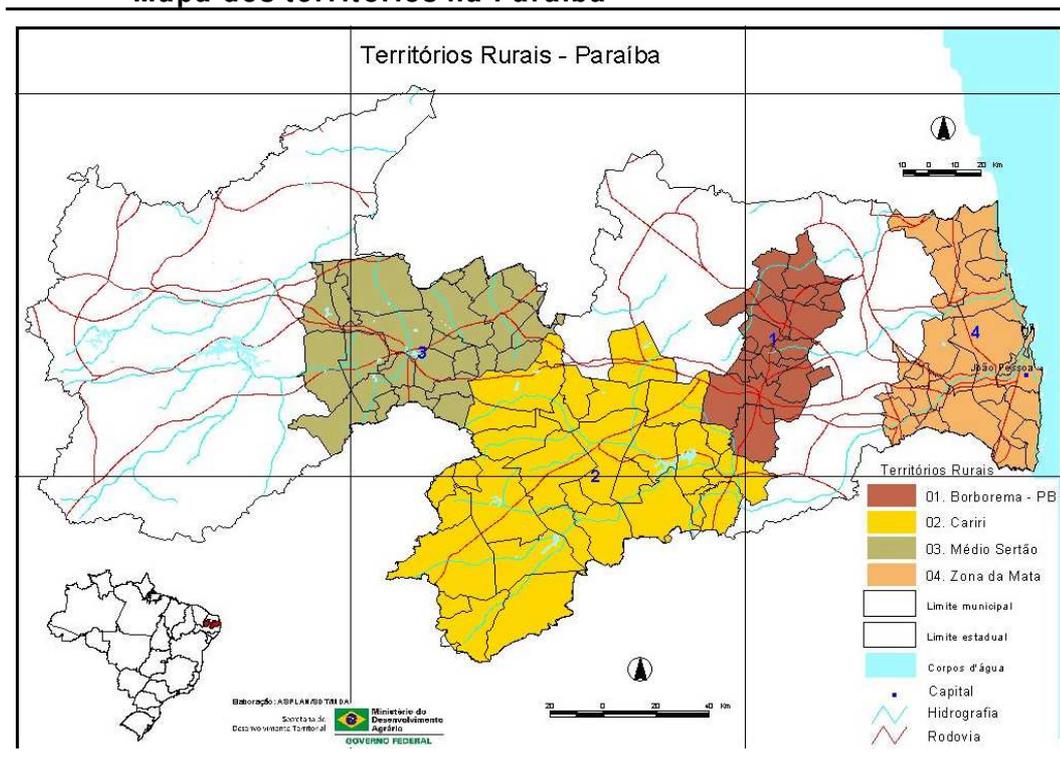
Fonte: Sistema de Informações Territoriais (com adaptações).¹²⁹

Essa expectativa não fora criada apenas no Alto Sertão da Paraíba, mas também em muitos territórios em outras regiões no país. Ou seja, a escolha inicial dos territórios e, em seguida, a realização das “oficinas”, iniciando o processo de formação nos territórios (processo que será objeto de análise adiante), geraram inúmeras expectativas e frustrações em quase todos os estados do Brasil. A questão foi que, em sugestão à Secretaria de Desenvolvimento Territorial, no ano de 2004, todo o esforço fosse dirigido no sentido da consolidação dos territórios selecionados. A ampliação do número de territórios sem que os outros estivessem consolidados, poderia inviabilizar a proposta política como um todo. Todavia, uma exceção deveria ser feita em favor dos territórios previamente selecionados, como o caso do Alto Sertão, dentre outros pelo país afora. Além disso, para que os territórios escolhidos

¹²⁹ Portal da SDT. Disponível em: <http://serv-sdt-1.mda.gov.br/sit/territorio_sintese.php>. Acesso em 09 Out. 2006.

progressivamente fossem se consolidando, seria necessário um processo de “formação continuada”, sem rupturas e com a presença mais constante da SDT uma vez que em 2003, após iniciado o processo, ela havia “sumido” dos territórios.

QUADRO 10
Mapa dos territórios na Paraíba



Fonte: Sistema de Informações Territoriais – SIT.

Todas estas sugestões haviam sido dadas à Secretaria de Desenvolvimento Territorial pela Rede Nacional de Colaboradores (RNC) em duas ocasiões: em dezembro de 2003, por conta de uma avaliação nacional, e em março de 2004, em função do processo de planejamento.¹³⁰ Inicialmente, este espaço se mostrou bastante frutífero no sentido de refletir sobre a política com abordagem territorial coordenada pela SDT. Diversos representantes de

¹³⁰ A RNC já havia sido formada, quando a ASA-Paraíba recebeu o convite para participar. O convite havia sido feito, inicialmente, a Luciano Marçal da Silveira (AS-PTA/PB). Por conta de uma série de contratemplos, acabou sendo indicado nosso nome (como um assessor autônomo da ASA-Paraíba) para representar a Paraíba na RNC. Por duas ocasiões estivemos em Brasília para avaliação e planejamento junto à SDT (em dezembro de 2003 e março de 2004). Um terceiro convite ainda nos foi enviado para uma nova reunião (junho de 2004), mas não foi possível participar. Desde então, a SDT não nos enviou mais nenhum convite para participar de qualquer reunião da rede.

organizações da sociedade civil de várias regiões podiam se encontrar e trocar informações sobre os processos estaduais. Na realidade, a rede de colaboradores da SDT foi constituída para dar apoio à operacionalização das ações de desenvolvimento territorial e era formada por “profissionais com larga experiência de formação de atores sociais e animação de processos participativos de construção do desenvolvimento rural sustentável”, tendo, portanto, o papel de capacitar os atores sociais para o fortalecimento do “capital social”, por um lado e de assessoramento técnico (aos parceiros e entidades capacitadoras) e pedagógico à equipe da SDT, por outro.¹³¹

A rede de colaboradores era bastante funcional para a SDT (dando-lhe suporte qualificado), pois esta contava com reduzido quadro institucional (de servidores efetivos). Contudo, no segundo semestre de 2004, perdeu-se o contato com a RNC, no caso da Paraíba, especialmente. Um dos motivos prováveis foi, justamente, a contratação da “consultoria territorial” que passou a atuar diretamente na Paraíba (conforme veremos adiante). Fato é que a rica troca de informações e experiências fomentada pela rede nacional de colaboradores deixou de existir exatamente no momento em que a política começava a engrenar seus mecanismos.

5.1. Diretrizes territoriais: os casos do Pronaf Infra-estrutura e do Conselho de Desenvolvimento Rural

Além da iniciativa de selecionar territórios – um dos objetivos principais da visita do secretário à Paraíba – Humberto Oliveira ainda falou do esforço de sua secretaria e do próprio ministério (MDA) em integrar suas ações internamente; além de ser uma preocupação que, inicialmente, perpassava todo o governo. Era uma constatação a fragmentação, a desintegração e, muitas vezes, a superposição de ações de vários ministérios em uma mesma região, onerando os gastos públicos. A idéia da integração de ações, além de potencializar seus resultados, permitiria uma melhor coordenação entre os ministérios e uma maior eficácia de execução.

¹³¹ Conforme apresentação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial na ocasião da oficina da Rede Nacional de Colaboradores, em dezembro de 2003, bem como em materiais de apoio distribuídos posteriormente pela secretaria à rede, por meio de mala direta.

Dentro do próprio MDA, destacava Humberto Oliveira na ocasião, os esforços eram no sentido de coordenar ações junto a outros ministérios, especialmente em sintonia como o governo em relação ao tema da segurança alimentar através do combate à fome: Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar (MESA), Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), especialmente via Embrapa, e também Ministério de Integração Nacional (MIN). A intenção do MDA e, especificamente, da SDT, era planejar ações prioritárias e integradas para os territórios rurais nos diversos campos: habitação, eletrificação, crédito, ATER, por exemplo.

Entretanto, o fato é que, logo no primeiro ano, o governo recuou nessa pretensão, pois até mesmo internamente no MDA, planejar e coordenar ações entre as suas próprias secretarias não seria tarefa fácil. Por um lado, a SDT colocava a política territorial em execução, por outro, a Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) planejava e executava os planos-safra (planejamento de curto prazo, destinado a fomentar a safra agrícola da agricultura familiar) e iniciava todo um processo de discussão e elaboração de um plano nacional de assistência técnica e extensão rural (ATER).¹³² Entretanto, em seus percursos pelos estados e territórios, estas ações, de secretarias tão próximas, por exemplo, raras vezes se entrecruzavam ou interagiam.

Mesmo assim, diagnosticado o problema da sobreposição de iniciativas ou da não integração de ações, algumas modificações no âmbito do próprio MDA foram feitas no sentido de aprimorar o planejamento nos territórios e assim melhor integrar as ações, dando-lhes caráter “territorializado”. Destacam-se aqui duas novidades que tiveram repercussão na implantação dessa política, ou seja, a redefinição de normas para contratação de recursos do Pronaf Infra-estrutura e Serviços Públicos Municipais (Pronaf Infra-estrutura) e a reestruturação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (na época tendo a sigla CNDRS).

Para o secretário Humberto Oliveira, estes instrumentos de ação seriam de grande importância na implantação da política e na configuração almejada em torno do desenvolvimento rural com abordagem territorial. Ainda na ocasião da

¹³² A Política Nacional de ATER, construída ainda em 2003, pretendia “contribuir para uma ação institucional capaz de implantar e consolidar estratégias de desenvolvimento rural sustentável, estimulando a geração de renda e de novos postos de trabalho”, conforme Departamento de ATER – DATER. Portal da SAF. Disponível em: <<http://www.pronaf.gov.br/dater/index.php?sccid=97>>. Acesso em 24 de Out. 2006.

visita à Paraíba, dizia o representante de SDT que um exemplo do desencontro de ações e da dispersão das políticas de governo com finalidades de estimular o desenvolvimento de áreas rurais, era justamente o Pronaf Infra-Estrutura. Dentro do quadro geral do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), criado em 1996, o Pronaf Infra-estrutura fora criado como “uma linha de apoio financeiro do Governo Federal, com recursos não reembolsáveis”, que atuava em “parceria com os governos municipais implementando as prioridades do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural, aprovadas pelo Conselho Municipal, nas áreas de infra-estrutura pública e serviços de apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar”.¹³³

Inicialmente fazendo parte do Ministério da Agricultura, o Pronaf era uma iniciativa sob responsabilidade da Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR/MA) e que, num primeiro momento, contou com a parceria do programa Comunidade Solidária para que adquirisse o estatuto de programa governamental.

A aliança favoreceu, em larga medida, a inclusão do Pronaf no Plano Plurianual e no Orçamento Geral da União. Em 1996, o Pronaf deixou de ser uma linha de crédito para adquirir estatuto de programa governamental, contribuindo para um aumento gradual dos recursos alocados ao programa. Graças ao dispositivo, o Pronaf pôde obter, em particular, orçamento para sua linha infra-estruturas e serviços (MARQUES, 2003, p. 176).

Com a nova orientação dada pelo Governo Lula, portanto, haveria não só uma mudança de responsabilidade na execução (isto é, transferência da linha de financiamento da SAF para a SDT), mas principalmente da estratégia de execução do programa, passando a apoiar projetos que contribuíssem para a integração entre municípios. Por meio de uma resolução, o MDA estabeleceu que os recursos poderiam ser aplicados em projetos de infra-estrutura e serviços públicos municipais para apoio ao desenvolvimento dos territórios rurais. Ou seja:

O objetivo do Pronaf Infra-estrutura, agora vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), é propiciar a implantação ou melhoria de bens e serviços de caráter público que resultem em benefícios para a agricultura familiar e reforma agrária, além de contribuir para o desenvolvimento sustentável dos territórios. A intenção é propiciar um maior dinamismo econômico e ampliar as possibilidades de inclusão social.¹³⁴

¹³³ Portal da SAF. Disponível em: <http://www.pronaf.gov.br/quem_somos/perguntas.htm>. Acesso em 09 Out. 2006.

¹³⁴ Pronaf Infra-Estrutura vai apoiar desenvolvimento dos territórios. Portal da SAF. Disponível em: <http://www.pronaf.gov.br/noticias/2003/08_22b.htm>. Acesso em 15 Out. 2003.

Além do mais, de acordo com as novas orientações, definia-se que, por intermédio dos conselhos municipais, territoriais, estaduais e nacional, a sociedade civil teria uma maior participação no controle da aplicação dos recursos do Pronaf Infra-estrutura para os quais foram destinados, bem como no monitoramento e acompanhamento da execução das obras destinadas a apoiar a produção dos agricultores familiares e viabilizar ações de infra-estrutura e serviços públicos, garantindo ainda maior controle social dos investimentos públicos.¹³⁵

Ainda em 2003, foi constituído um grupo de trabalho¹³⁶ no sentido de preparar uma proposta que orientasse o (ainda) CNDRS sobre os novos critérios para aprovação dos projetos do Pronaf Infra-estrutura; proposta posteriormente transformada em resolução pelo Conselho com a intenção de fazer com que os projetos fossem complementares a outras ações de desenvolvimento rural, não gerando investimentos pulverizados e/ou desconectados de outras iniciativas de desenvolvimento. Assim sendo, a resolução estabelecia:

[...] que a partir de 2003 a linha de ação do Pronaf infra-estrutura e serviços públicos municipais passe a atuar como suporte ao desenvolvimento rural de territórios rurais, contribuindo com as necessidades de investimento público, integrado às ações de associativismo, comercialização e capacitação, inerentes à Secretaria do CNDRS, além das outras políticas públicas correlatas cujas ações e atividades estejam previstas em um Plano de Desenvolvimento do Território Rural que venha a ser construído com a participação das organizações sociais e os governos locais.¹³⁷

Já o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CNDRS, por sua vez, passou por uma significativa reestruturação, disse Humberto

¹³⁵ Entre os dias 09 e 10 de outubro de 2003 houve, em Brasília, o “Seminário Nacional sobre a Reformulação do Pronaf Infra-Estrutura e o papel dos Conselhos de Desenvolvimento Rural” no sentido de redefinir novos critérios e normas de contratação. Cf: Projetos do Pronaf Infra-estrutura serão monitorados pela sociedade civil. **Notícias Agrárias**, nº 207. NEAD/MDA, Brasília. Portal do NEAD. Disponível em: <<http://www.nead.org.br/boletim/boletim.php?boletim=207¬icia=837>>. Acesso em 07 Nov. 2003.

¹³⁶ Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 73, de 17 de julho de 2003, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, que contou com representantes do Fórum Nacional de Secretários de Agricultura – FNSA, Confederação Nacional dos Municípios – CNM, Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul – FETRAF-SUL, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG e Movimento dos Pequenos Agricultores – MPA, conforme Resolução nº 33 do CNDRS, de 18 de agosto de 2003. Portal do CONDRAF. Disponível em: <<http://www.condraf.org.br/>>. Acesso em 26 Nov. 2005.

¹³⁷ Resolução CNDRS nº 33, de 18 de agosto de 2003 que “Estabelece procedimentos operacionais das ações de Assistência Financeira a Projetos de Infra-Estrutura e Serviços Públicos Municipais no apoio ao desenvolvimento de territórios rurais, por intermédio do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA”. Portal do CONDRAF. Disponível em <<http://www.condraf.org.br/>>. Acesso em 10 Jan. 2006.

Oliveira ainda na ocasião da visita à Paraíba. Criado no ano 2000, o CNDRS tinha por finalidade deliberar sobre o Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – PNDRS.¹³⁸ Vale ressaltar o papel do secretário executivo do CNDRS, Zé Eli da Veiga (professor da USP), no debate em torno de uma “estratégia de desenvolvimento para o Brasil rural”, no final dos anos 90. Segundo Veiga (et al, 2001) a redemocratização do país fez amadurecer dois projetos para o campo: o primeiro, de caráter setorial, visava maximizar a competitividade do chamado *agribusiness*; o outro visava maximizar as oportunidades de desenvolvimento humano em todas as mesorregiões rurais do imenso território brasileiro, e no maior número possível de suas microrregiões rurais. Assim, para Eli da Veiga, desde a eleição de Tancredo Neves (que coincide com o início do processo de redemocratização), o único governo que optou exclusivamente pela primeira estratégia foi o de Collor. Os demais fizeram composições hesitantes entre os dois projetos em suas políticas. O ápice desse hibridismo ocorreu no “segundo mandato de FHC”, com a convivência pacífica de dois ministérios incumbidos dos assuntos do campo: o tradicional Ministério da Agricultura e o novíssimo Ministério do Desenvolvimento Agrário. E dizia mais:

É altamente improvável que essa ambivalência estratégica desapareça em 2003. Por isso, a atitude mais construtiva é promover desde já um entendimento racional e sistemático entre as lideranças dos dois projetos no âmbito do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CNDRS. Em vez de deixar o governo navegar ao sabor dos ventos soprados pelos dois conjuntos de grupos de pressão e seus respectivos *lobbies*, o papel do CNDRS deve ser justamente o de promover uma eficaz concertação entre eles. Não conseguirá colocá-los numa mesma orquestra, mas poderá ajudá-los a evitar as disputas mais nocivas e investir nas questões que permitem sinergias (VEIGA et al, 2001, p. 07).

Com o Governo Lula, as expectativas de construção de um plano nacional, como era de desejo do CNDRS (envolvendo os “dois projetos”), foram frustradas, em parte. Na realidade, ao colocar a questão da segurança alimentar em pauta e como proposta de governo (conforme visto anteriormente), a agricultura familiar assumiria uma “nova função”: prover de alimentos os mercados locais que se expandiriam em função da demanda gerada pelo programa Fome Zero. Assim, ao invés de apostar num plano de desenvolvimento

¹³⁸ Conforme Decreto nº 3.508, de 14 de junho de 2000, o PNDRS tinha a intenção de se constituir das diretrizes, dos objetivos e das metas dos Programas Nacional de Reforma Agrária, Fundo de Terras e Reforma Agrária – Banco da Terra, de Fortalecimento da Agricultura Familiar e de Geração de Renda do Setor Rural, de acordo com o CNDRS, em suas últimas disposições governamentais. Portal do CONDRAF. Disponível em <<http://www.condraf.org.br/>>. Acesso em 10 Jan. 2006.

rural, o governo preferiu inicialmente apostar na reestruturação do CNDRS que passou a ter a sigla CONDRAF (a partir de outubro de 2003), tendo como presidente o então ministro do Desenvolvimento Agrário, Miguel Rosseto e Humberto Oliveira, por sua vez, passou a ser o secretário executivo do novo conselho.¹³⁹ De modo que o CONDRAF – cuja sigla fazia referência ao Desenvolvimento Rural, à Reforma Agrária e à Agricultura Familiar – representava, por um lado, a “consolidação de uma relação forte com a sociedade civil, em favor do fortalecimento e da integração de todos os programas de inclusão social, de combate à pobreza, de reforma agrária e da agricultura familiar”.¹⁴⁰ Por outro, seria um instrumento de proposição de diretrizes para a formulação e a implementação de políticas públicas, constituindo-se em espaço de concertação e articulação entre os diferentes níveis de governo e as organizações da sociedade civil.¹⁴¹ Para isso, seus principais objetivos eram:

A superação da pobreza por meio da geração de emprego e renda; a redução das desigualdades de renda, gênero, geração e etnia; a diversificação das atividades econômicas e sua articulação dentro e fora dos territórios rurais, e; (sic) a adoção de instrumentos de participação e controle social nas fases estratégicas de planejamento e de execução de políticas públicas para o desenvolvimento rural sustentável.¹⁴²

Como um espaço “privilegiado” de orientação de políticas públicas para o desenvolvimento rural e, ao mesmo tempo, um espaço paritário entre governo e sociedade (como salientou o secretário Humberto Oliveira), o CONDRAF passaria então a desempenhar outro papel importante: reorientar a formação e a ação dos conselhos estaduais e municipais existentes. Esperava-se gerar uma “reação em cascata”, na medida em que o Conselho Nacional fosse reestruturado, os estados e municípios também comesçassem a reestruturar os seus conselhos de desenvolvimento rural, ganhando maior dinamismo e participação e ajustando-se à nova estratégia da SDT. Na realidade, desde o início do Governo Lula, havia

¹³⁹ Essa mudança foi oficializada pelo Decreto de nº 4.854 assinado pelo Presidente da República em 08 de outubro de 2003, tratando sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável.

¹⁴⁰ De acordo com “apresentação” do CONDRAF. Portal do CONDRAF. Disponível em: <<http://www.condraf.org.br/>>. Acesso em 10 Jan. 2006.

¹⁴¹ Presidente Lula assina decreto de criação do CONDRAF. **Notícias Agrárias**, nº 206. NEAD/MDA, Brasília. Portal do NEAD. Disponível em: <<http://www.nead.org.br/boletim/boletim.php?boletim=206¬icia=821>>. Acesso em 09 Out. 2006.

¹⁴² Portal do CONDRAF (link: “apresentação”). Disponível em: <<http://www.condraf.org.br/>>. Acesso em 10 Jan. 2006.

um pessimismo generalizado em relação aos conselhos de desenvolvimento rural existentes em todo o país:

Existem atualmente muitos conselhos nos municípios brasileiros, pois a descentralização das políticas tem colocado a criação de conselhos como condição para a destinação de recursos que mantém serviços essenciais nos municípios. Em alguns destes, onde o capital social ainda carece de revelar-se e de desenvolver-se, poucos atores sociais participam efetivamente das atividades conciliares, com a ocorrência de desvios que freqüentemente desvirtuam a participação e o controle social (BRASIL/MDA/SDT, 2005a, p. 21).

Essa constatação – relativamente pessimista – vai ser o pano de fundo para que o CONDRAF institua um grupo de trabalho denominado de “Grupo Temático Institucionalidade e Gestão Social para o Desenvolvimento Rural Sustentável”¹⁴³ com a finalidade de estudar, de forma crítica e analítica, assuntos pertinentes ao tema – institucionalidade e gestão social – encaminhando propostas ao Conselho (CONDRAF, 2005, p. 09-10).

Para cumprir suas competências, o grupo temático desenvolveu várias ações (visitas a experiências de gestão social e institucionalidades de programas da comunidade europeia – Andaluzia/Espanha – discutiu experiências brasileiras, produziu um estudo sobre o atual debate em relação à gestão de políticas públicas, além de uma série de reuniões de trabalho em Brasília) que resultaram num “Documento de Referência do Grupo”¹⁴⁴, enviado como orientações ao Conselho. Como consequência, o CONDRAF aprovou duas resoluções, por um lado, propondo diretrizes e atribuições para a rede de Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável, nos seus diferentes níveis de atuação (resolução nº 48) e, por outro, aprovando recomendações para as institucionalidades territoriais de desenvolvimento rural sustentável (resolução nº 52), conforme CONDRAF (2005).

Enfim, de modo geral, mesmo com estas novas configurações (Conselho e Pronaf Infra-estrutura), adotadas no Governo Lula, não se pode esquecer que a participação social nos processos políticos e no controle das políticas e das ações governamentais foi uma das principais bandeiras da sociedade civil na redemocratização do país. De modo que a “nova democracia” no Brasil foi o fruto de um amplo movimento social e de um inédito processo participativo de

¹⁴³ De acordo com Resolução do CONDRAF nº 38, de 24 de março de 2004, tendo vida ativa de seis meses. Portal do CONDRAF. Disponível em: <<http://www.condraf.org.br/>>. Acesso em 09 Out. 2006.

¹⁴⁴ Posteriormente, em setembro de 2005, o CONDRAF editou e publicou as contribuições do grupo temático institucionalidades num caderno de textos intitulado “Institucionalidades para Gestão Social do Desenvolvimento Rural Sustentável” (Cf: CONDRAF, 2005).

valorização da sociedade civil; processo este dentro de um Estado nacional não apenas fragilizado por uma longa ditadura (1964-85), mas também pela onda liberal que se estendeu pelo mundo com a globalização dos mercados e a revolução das comunicações. Além disso, o surgimento dessa esfera (formada por uma suposta sociedade civil) veio acompanhado de uma crescente busca de transferências nas políticas públicas e da “proteção dos direitos difusos, sempre voltados para a valorização da cidadania e do poder local” (CAMARGO, 2001, p. 343-345).

A descentralização, juntamente e articulada à participação social, também é um elemento marcante dos discursos e propostas políticas democratizantes dos anos 80 e 90. O reforço e o maior protagonismo das esferas subnacionais (estados e municípios), como contraponto à significativa centralização que marcou a formulação e implantação de políticas públicas durante os governos militares, se apresentava como uma condição de superação de diversos impasses e problemas identificados na atuação do Estado brasileiro [...]. Ou seja, a participação e a descentralização se colocavam como instrumentos centrais na democratização da relação entre Estado e sociedade civil (SILVA e MARQUES, 2004, p. 10).

Nessa conjuntura, o Governo Federal caminhava no sentido de ampliar a participação e a responsabilidade da sociedade civil e, ao mesmo tempo, de aprofundar as mudanças na relação entre Estado e sociedade civil. São, portanto, estas intenções que vão servir de apoio à implantação da estratégia de desenvolvimento territorial nos estados como um todo e na Paraíba, iniciando-se a partir da visita de Humberto Oliveira, secretário de Desenvolvimento Territorial, em julho de 2003, conforme reflexão a seguir.

CAPÍTULO SEXTO

Entre a política territorial e os “outros” territórios

De modo geral, as políticas nacionais têm como aspecto central sua baixa capacidade de absorver os diferentes contextos que devem enfrentar. País com a dimensão continental e com uma enorme diversidade, como é o caso do Brasil, exigem políticas, ao menos regionalizadas, para que possam melhor implementar instrumentos adequados à natureza dos problemas e possíveis soluções. Essa será, inicialmente, a preocupação central da política com abordagem territorial. O foco das políticas passaria a ser o território, pois ele combinaria a proximidade social (favorecendo a solidariedade e a cooperação), com a diversidade de atores sociais, melhorando a articulação dos serviços públicos e organizando melhor o acesso ao mercado interno. O foco no território buscaria ainda compartilhar uma identidade cultural, fornecendo uma sólida base para a coesão social e territorial: “verdadeiros alicerces do capital social” (BRASIL/MDA/SDT, 2005a, p. 24).

Partindo do pressuposto de que a “coordenação das ações de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) somente encontrará significado e projetará uma nova maneira de governar e de interagir com a sociedade civil se for adotada, plenamente, a abordagem territorial” (BRASIL/MDA/SDT, 2005a, p. 20), a SDT propõe uma caracterização de território como base para todo o país, sem entrar nos meandros conceituais. Assim, em sentido amplo, o território passa a ser pensado como:

Um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população, com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se podem distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (BRASIL/MDA/SDT, 2005a, p. 28).

Em sentido mais restrito, o território rural, como objeto de intervenção de ação governamental, caracteriza-se por todos os critérios citados acima, desde que, implícita ou explicitamente, apresentem elementos do mundo rural:

ambiente rural pouco modificado e/ou parcialmente convertido a atividades agro-silvo-pastoris, além de uma baixa densidade demográfica e população pequena; e uma base na economia primária e seus encadeamentos secundários e terciários, bem como hábitos culturais e tradições típicas do universo rural (BRASIL/MDA/SDT, 2005a, p. 29).

Com essa concepção *a priori*, tem início o “ciclo de formação continuada” proposto pela SDT. Já havia se iniciado o mês de julho de 2004 quando ocorreu a “Oficina Territorial de Alinhamento Conceitual, Metodológico e Articulação das Ações Territoriais” na Borborema. Oficina esta inserida na estratégia de elaboração e gestão do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais da Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT.¹⁴⁵ A importância dessa oficina não ocorre simplesmente pelo fato de ser o (re)início do processo na Borborema, uma vez que, anteriormente, em setembro de 2003, já havia acontecido a “Oficina Territorial de Formação de Agentes de Construção da Estratégia de Desenvolvimento Territorial”, pela qual instalara-se o “Território da Borborema”. Importância justamente porque a partir dessa oficina, em julho de 2004, inicia-se o processo de formação, de modo mais sistemático e com presença constante da SDT no território. Vale salientar que entre setembro de 2003 (oficina de implementação do território) e julho de 2004 passaram-se dez meses sem uma intervenção direta ou presença da secretaria ministerial. Na realidade, a decisão de empreender um processo contínuo de formação nos territórios tem a ver com o fato de que “a sustentabilidade das dinâmicas territoriais fortalecidas pela ação da SDT depende da endogeneização das aprendizagens geradas nos processos de apoio”; processo este que se faz através da formação continuada de diversos atores sociais para assumirem a condução do processo de desenvolvimento territorial (conforme convite enviado pela SDT aos participantes das oficinas, em anexo “v”).

Pode-se dizer, na verdade, que esse é o segundo momento (o primeiro, sendo a visita do Humberto Oliveira, conforme visto anteriormente) em que se tem um contato mais aprofundado sobre a abordagem territorial e com a política de governo a ser executada nos estados. Isto é, foi a partir desse momento que

¹⁴⁵ Conforme convite oficial enviado a todos os participantes da oficina realizada entre 4 e 5 de julho de 2004. Para ver objetivos e produtos esperados em cada oficina, conferir em anexo “v”, todos os convites das oficinas realizadas entre 2004 e 2005 enviados pela SDT/MDA aos integrantes do Fórum Territorial da Borborema.

se teve uma definição mais clara da estratégia da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, da metodologia e do processo de implementação do “Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais” no país, ou seja:

O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – PRONAT, é uma iniciativa do Governo Federal, sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA e coordenação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT, que conta com a participação do INCRA, SRA, SAF e diversos organismos federais, tendo como colaboradoras entidades públicas e não governamentais, redes profissionais, institucionais e de organizações da Sociedade Civil, governos estaduais e municipais, além da cooperação de Organismos internacionais (BRASIL/MDA/SDT, 2004, p. 02).

Além disso, a oficina de “Alinhamento Conceitual” também foi importante por um segundo aspecto: tratava-se do momento de inserção da “consultoria territorial”¹⁴⁶ para a Paraíba, que a partir daí passaria a ser a interlocução da SDT nos territórios de sua intervenção. Antes, essa função era exercida por uma “gerência regional”¹⁴⁷, envolvendo quase todo o Nordeste (com exceção da Bahia); gerência esta que, por sua vez, acumulava uma excessiva carga de trabalho. Essa foi uma das justificativas (dentre outras) para que, em grande parte dos estados, a SDT colocasse uma representação – consultoria territorial – na intenção de suprir as dificuldades de acompanhamento dos processos estaduais, conforme ficou comprovado a partir do descompasso, repetindo, entre a oficina de implantação do Território da Borborema, em setembro de 2003 e a oficina de julho de 2004, objeto de reflexão aqui.

Este não era um problema exclusivo do Território da Borborema. Todos os quatro territórios na Paraíba sofreram com essa ausência da secretaria de governo, especialmente logo após a homologação e implementação progressiva de cada um deles. Tampouco foi um problema exclusivo da Paraíba. Quase todos os territórios do Brasil selecionados e implementados em 2003 (cerca de 80 em todo o país, conforme dito anteriormente) sofreram, em menor ou maior grau, essa “ausência” no processo inicial. De modo que a estratégia de ter uma

¹⁴⁶ A pessoa que passou a responder pela consultoria na Paraíba foi a senhora Elânia Duarte.

¹⁴⁷ O gerente responsável pela Paraíba e parte do Nordeste era o senhor Flávio Duarte. Além de estar acompanhando o secretário Humberto Oliveira na visita à Paraíba, foi ele quem deu início ao processo nos quatro territórios do estado, ainda em 2003. A título de curiosidade, tanto o Sr. Flávio Duarte, como a Sra. Elânia Duarte, são oriundos (ou fizeram parte) da ASSOCENE, mesma organização da qual fazia parte o secretário Humberto Oliveira.

consultoria territorial para cada estado foi uma necessidade surgida a partir da estratégia da SDT no sentido da formação continuada.

Cada estado conta com ao menos um consultor territorial encarregado de acompanhar as atividades desenvolvidas nos territórios, promover a articulação dos territórios e do Programa com entidades públicas e civis nos estados e executar atividades técnicas diversas, especialmente com os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável – CEDRS, gerando informações e análises situacionais e estratégicas do Programa (BRASIL/MDA/SDT, 2005b, p. 27).

A oficina, enfim, tinha um objetivo, de certa forma, ambicioso: “construir uma estratégia participativa de implementação dos instrumentos de políticas públicas, especialmente o processo de mobilização, sensibilização e articulação das ações territoriais, por meio da capacitação de agentes de desenvolvimento” (conforme convites, anexo “v”). Para isto, esperava-se a socialização dos últimos acontecimentos referentes ao processo no Território da Borborema e realizar o nivelamento sobre as diretrizes e o referencial metodológico para o desenvolvimento territorial.

A metodologia da oficina (com duração de 16 horas ou dois dias), compartilhada entre alguns atores sociais e a SDT, resultou numa reflexão estimulada a partir da realidade regional, a partir de referências e experiências sociais concretas de desenvolvimento. A intenção, apoiada pelas próprias diretrizes metodológicas da SDT, era de se evitar definições homogêneas e conceitos abstratos sobre territórios, mas entendê-los a partir de contextos locais. Ou seja:

A perspectiva territorial do desenvolvimento sustentável deve considerar, com destaque, que os territórios rurais são heterogêneos. Isto significa que cada território encerra uma diversidade de atores e de interesses, alguns deles conflitantes, outros não, além de outras características próprias, que o distinguem dos demais. Portanto não é possível se conhecerem todos ao se conhecer alguns, nem se aplicarem processos idênticos em todos os territórios (BRASIL/MDA/SDT, 2005a, p. 21).

Como resultado concreto dessa oficina, um aspecto foi central e vai repercutir no decorrer de todo o processo no Território da Borborema. Isto é, a percepção de que o espaço agrário da Borborema pode ser caracterizado como um território formado por atores sociais que compartilham uma “identidade coletiva” construída tanto por “resistências”, como também por “projetos” (CASTELLS, 1999b, p. 22 e ss). Inicialmente, importante dizer que a construção de identidade por parte de atores ocorre por meio de um “processo de significado

com base em um atributo cultural, ou ainda um conjunto de atributos culturais inter-relacionados”, estes prevalecendo sobre outras “fontes de significados”.

Mesmo construídas num contexto de relações de poder, de acordo com Castells (1999b), algumas identidades podem começar como “resistência” e transformarem-se em projetos. Por um lado, a identidade de resistência é construída por atores que se encontram em posições ou condições desvalorizadas e/ou estigmatizadas pela lógica da dominação, criando trincheiras de resistência e sobrevivência com base em princípios diferentes dos que permeiam as instituições da sociedade, ou mesmo opostos a estas instituições. Nesse caso, a construção da “identidade destinada à resistência” dá origem a formas de resistência coletiva diante de uma opressão (em geral com base em identidades que aparentemente foram definidas com clareza pela história, geografia ou biologia), segundo Castells (1999b, p. 24-25).

Por outro lado, a identidade de projeto é construída quando os atores sociais, utilizando-se de qualquer tipo de material cultural ao seu alcance, constroem uma nova identidade capaz de redefinir sua posição na sociedade e, ao fazê-lo, de buscar a transformação de toda a estrutura social (CASTELLS, 1999b, p. 24). Assim, é uma identidade que produz “sujeitos” (diferentemente de indivíduos), isto é, um ator social coletivo pelo qual “indivíduos atingem o significado holístico em sua experiência”.

Neste caso, a construção da identidade consiste em um projeto de uma vida diferente, talvez com base em uma identidade oprimida, porém expandindo-se no sentido de transformação da sociedade como prolongamento desse projeto de identidade [...] (CASTELLS, 1999b, p.26).

Pode-se dizer então que no Território da Borborema estas identidades (de resistências e de projetos) foram ganhando sentido graças ao peso econômico e importância social da agricultura familiar e sua atual configuração no território e, ao mesmo tempo, pelo papel histórico dos movimentos sociais e de suas lutas, bem como pelas experiências atuais de desenvolvimento no campo da agroecologia que eles conduzem.

Inicialmente, sobre a importância da agricultura familiar, três aspectos são centrais.¹⁴⁸ O primeiro tem a ver com a forte presença da agricultura familiar

¹⁴⁸ Os dados apresentados aqui foram retrabalhados pelo Sr. Pablo Siderski (a pedido da coordenação da oficina) e tem por base o Censo Agropecuário de 1996 do IBGE, os dados do documento base do Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO, de 2000 (Disponível em: <<http://200.252.80.30/sade/doc/AgriFam.htm>>) e o Censo Populacional de 2000 também do IBGE (disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/>>) Acesso em 12 Jan. 2007.

no Território da Borborema: representando mais de 90% dos estabelecimentos rurais existentes no território e produzindo algo em torno de 60% do valor total da produção agropecuária. Em alguns municípios (como Areial e Montadas), essa produção chegava a mais de 90%. Ao mesmo tempo, era um setor que servia de fonte de trabalho para muita gente, representando 90% do total de pessoas ocupadas na agropecuária (enquanto a agricultura patronal ocupava apenas 8,6% desses trabalhadores).

O segundo aspecto se referia à forte densidade demográfica da população como um todo.¹⁴⁹ Especialmente em relação à população rural, excluindo-se o município de Campina Grande (maior centro urbano e populacional do território, com cerca de 350 mil habitantes), a proporção de habitantes do meio rural no conjunto do território era de mais de 50% da população geral. E, por último, ressalta-se a diversificação da agricultura familiar como característica histórica da região, destacando-se atualmente os seguintes produtos: feijão, banana, pecuária de corte e leite. Diversidade esta que aumentou ainda mais a partir da decadência da cana-de-açúcar em meados dos anos 80 e da substituição das usinas (com suas grandes propriedades) por áreas de assentamentos de reforma agrária (MOREIRA e TARGINO, 1997).

Se é fato que, atualmente, a agricultura familiar na Borborema tem essa expressão e importância, é necessário ainda compreender a trajetória de resistência e de luta dos agricultores: resistiram às crises do setor (secas e desemprego) e às pressões da grande propriedade e lutaram contra a “subordinação da terra à monocultura e à pecuária” (MOREIRA e TARGINO, 1997, p. 300). Mas também foram lutas que souberam construir ações coletivas que buscavam a emancipação social da agricultura familiar. Marcas dessas ações coletivas de resistência e de construção de um projeto de emancipação, no contexto contemporâneo, podem ser vistas na experiência de desenvolvimento conduzida pelo Pólo Sindical da Borborema.

¹⁴⁹

Em alguns municípios, ela chegava a ser muito alta, como em Lagoa Seca, por exemplo, que era de 355 habitantes por quilômetro quadrado. Em outros – Arara e Solânea –, a densidade demográfica chegava a 295 e 282 habitantes por quilômetro quadrado, respectivamente.

6.1. O Território Agroecológico do Pólo

Constituindo-se, inicialmente, como uma articulação de Sindicatos de Trabalhadores Rurais (STRs) e várias organizações da agricultura familiar no território, o Pólo Sindical da Borborema buscou orientar sua ação em função da história de lutas de trabalhadores camponeses da região. Na realidade, é uma forma de homenagear aqueles que sofreram, de uma forma ou de outra, algum tipo de violência no campo: “despejos, destruições de casa e de lavouras, prisões arbitrárias, torturas e assassinatos” (MOREIRA e TARGINO, 1997, p. 322). Basta lembrar, dentre vários, o assassinato de Margarida Maria Alves, líder sindical de Alagoa Grande, ocorrido em 1983.

Criado há cerca de 10 anos, o Pólo da Borborema tem conseguido, ao longo desse período, dar um “significado” político a sua ação, ao mesmo tempo, mantendo um progressivo e constante diálogo com vários movimentos sociais, com ONG’s (AS-PTA, PATAC, etc.) e redes (ASA-Paraíba e ASA-Brasil) e desempenhando uma ação de mobilização social e fortalecimento da agricultura familiar através da articulação de instituições governamentais (universidades e empresas públicas de pesquisas e de assistência técnica) e políticas governamentais (estaduais e federais), bem como outros apoios técnicos e financeiros (agências financiadoras nacionais e internacionais e centros de estudos) no sentido de dar suporte a sua ação.¹⁵⁰

O princípio básico da ação do Pólo Sindical da Borborema é a construção de outro “modelo de desenvolvimento” por meio do fortalecimento e valorização da agricultura familiar, tendo a agroecologia como suporte técnico-científico. Metodologicamente, é uma ação que objetiva resgatar e valorizar o conhecimento local dos agricultores, seja pela dinâmica de “agricultores-experimentadores” (HOCDÉ, 1999, p. 11), seja também por meio de “intercâmbio de experiências” e troca de conhecimentos entre agricultores. Por fim, o objetivo é criar um espaço de diálogo e de inter-relação entre saberes (cultural, técnico e científico) como forma de “construção do conhecimento

¹⁵⁰ Apresentação feita por Roselita Vitor de Albuquerque (da coordenação do Pólo da Borborema) na oficina territorial em foco. Nesse item, busca-se estabelecer um diálogo entre a sua fala e alguns marcos teóricos que ajudam a compreender melhor os contextos regionais, nacionais e, até mesmo, internacionais em que se apoiou o sindicalismo rural do Brasil, em geral, e da Paraíba, em específico.

agroecológico” (SILVEIRA, PETERSEN e SABOURIN, 2002, p. 123), sendo este a base para um “novo padrão” de desenvolvimento na região.

Nesses poucos anos de existência, concretamente, as experiências produtivas, técnicas e organizativas conduzidas pelos agricultores e coordenadas – no sentido político – pelo Pólo Sindical da Borborema são agrupadas em temas e redes, pelas quais circulam informações e conhecimentos e por onde se mobilizam parcerias diversas (técnicas, políticas, materiais, etc.). Resumidamente, as redes temáticas – nas quais interagem lideranças sindicais, agricultores experimentadores, técnicos e, muitas vezes, pesquisadores – tem como principal função coordenar o trabalho em todas as suas dimensões – técnico, metodológico e de mobilização – em torno do tema determinado. As redes – que também são chamadas de comissões – mais estruturadas são as seguintes:¹⁵¹

- Rede Sementes. Na região, o Pólo da Borborema coordena a “rede de bancos de sementes comunitários”, atendendo a mais de três mil famílias. Graças a essa ação, nos últimos anos, foram resgatadas mais de cem variedades locais de sementes de feijão, fava, milho, etc., que corriam o risco de desaparecer, além de ter permitido o acesso às sementes de qualidade e adaptadas à região, no tempo certo e em quantidades suficientes, livres de “politicagem” e do “clientelismo” em torno das políticas oficiais de sementes. Esta ação tem conseguido ainda mobilizar a parceria da CONAB e da Secretaria de Agricultura do Estado, por meio de vários programas.
- Comissão de Recursos Hídricos. A construção de cisternas de placas é o carro-chefe dessa comissão temática e, nesse tempo, o trabalho já atendeu a quase duas mil famílias (vale salientar que o Pólo da Borborema faz a gestão do P1MC na região, em parceria com ONG’s e associações). Além disso, outras tantas famílias estão desenvolvendo inovações de manejo integrado da água: barragens subterrâneas, mandalas, barreiros, tanques etc. Por sinal, estava em andamento uma pesquisa, em parceria com a Embrapa Semi-Árido (Petrolina) e o CIRAD (uma instituição francesa de cooperação e pesquisa para o desenvolvimento), visando avaliar o impacto das barragens subterrâneas nos sistemas produtivos familiares.

Estas duas redes interagem fortemente com as redes estaduais da ASA-Paraíba, isto é, sementes e água (conferir seção anterior). Além disso, ainda

¹⁵¹ Resumo da apresentação feita por Roselita Vitor (conforme citado anteriormente) que consta ainda no relatório final desta oficina, elaborado por Ghislaine Duqué, professora da UFCG.

podem ser citadas, como redes temáticas do Pólo: comissão de saúde e alimentação que desenvolve um trabalho de segurança alimentar, especialmente “ao redor de casa” (espaço “peri-doméstico”; entorno da casa que tem uma dinâmica própria) e tem envolvido quase mil famílias na confecção de multimistura, horticultura, alimentação alternativa, doces e sucos de frutas nativas, manejo de criação de pequenos animais, etc.; a comissão de cultivos ecológicos que coordena o trabalho de produção sem uso de agrotóxico e adubos químicos, além da coordenação das feiras agroecológicas que se criaram a partir do trabalho de “conversão” da produção convencional para a agroecológica; e a comissão de criação animal que coordena uma ação mais voltada aos médios e grandes animais (ovinos, caprinos, suínos, bovinos, eqüinos) no sentido do manejo sustentável do rebanho: suporte forrageiro para alimentação animal, estoques de forragem, manejo de pastagens, sanidade do rebanho, etc.

Finalmente, ainda existe uma forma de financiamento de várias dessas ações por meio de “fundos rotativos solidários” (que seguem os mesmo princípios dos FRS que foram objeto de análise na seção anterior). A intenção é ir progressivamente estruturando um sistema de crédito que possa financiar várias “inovações” agroecológicas: cisternas de placas, bancos comunitários de sementes, telas de arame para cercas, equipamentos para apicultura e meliponicultura, aquisição de barracas para a feira agroecológica, biofertilizantes, construção de viveiros familiares e comunitários, barragens subterrâneas, etc. A perspectiva é que se estabeleça na comunidade uma cultura de solidariedade em que os FRS funcionem como uma “poupança comunitária” que será mobilizada para o desenvolvimento familiar e coletivo.

Essa busca cotidiana por um “novo” modelo de desenvolvimento – ao que parece, a missão maior do Pólo Sindical da Borborema – pode ser melhor compreendida quando se volta um pouco mais na história para perceber como foi o processo de desenvolvimento nos “Agrestes” paraibanos. Ou seja, durante séculos, esse desenvolvimento foi centrado em ciclos econômicos (MOREIRA e TARGINO; 1997) que se sucediam, dependendo mais de fatores externos que internos como a demanda internacional e o preço dos produtos: ciclos como o da cana-de-açúcar, do algodão e do sisal, dentre outros.

Mais recentemente, na segunda metade do século XX, esse processo de desenvolvimento sofre uma mudança profunda no sentido técnico, repercutindo sensivelmente nos campos social e político. Isto é, a “modernização” da

produção na região, especialmente, estimulando a expansão da pecuária e fortalecimento do setor canavieiro (modernização que respinga em algumas culturas mais localizadas como a batatinha que, por sua vez, também influenciou nesse processo) vai provocar mudanças profundas na região (WEID et al, 2002). Mudanças estas – em relação à utilização do solo, ao avanço da cana-de-açúcar e do pasto, à intensificação da concentração da terra e à mecanização de certas etapas do processo produtivo nas áreas onde foi mais forte a modernização da atividade agropecuária – que vão provocar modificações profundas nas relações de trabalho no campo e a expulsão e expropriação dos produtores rurais (cf: MOREIRA e TARGINO, 1997; e PALMEIRA, 1989).

Grosso modo, a “racionalidade da modernização” concentrou-se em alguns setores produtivos – sem alterar o histórico e concentrado sistema de posse e uso da terra – e na transnacionalização da economia em geral. E até que produziu um certo efeito “positivo” até o início dos anos oitenta, mas, a “crise econômica brasileira muito visível a partir de 1979, para a qual muito influenciou a modernização oficialmente induzida, iria conduzir a manifestações de contrariedade em relação ao modelo de desenvolvimento instituído” (ALMEIDA, 1999, p. 31). Quer dizer, em função do “caráter excludente do processo de modernização da agricultura, tem-se observado, nas últimas décadas, uma organização crescente dos trabalhadores rurais como forma de resistência” à sua exclusão do processo de geração e/ou apropriação da riqueza gerada no campo. A organização dos trabalhadores rurais na Paraíba ocorreu sob algumas frentes de luta: contra a exploração do trabalho, contra a expulsão/expropriação da terra, pelo retorno à terra, por política agrícola que garanta o “direito de permanecer na terra e dela tirar o indispensável a uma vida digna” (MOREIRA e TARGINO, 1997, p. 279-280).

É nesse contexto, contra essa “racionalidade instituída” no modelo de desenvolvimento rural e contra a exclusão que ela provoca, que surge um “movimento de contestação” (ALMEIDA, 1999) ou a construção de uma “identidade de resistência” (CASTELLS, 1999b). Movimento este que nas últimas duas décadas se aprofundou no Brasil devido ao fato de que os movimentos sociais rurais eram motivados a reagir em função das crises que assolavam a sociedade e a agricultura brasileiras. Colocava-se em evidência aí a fraqueza da idéia de “moderno” como “portador de valores ontológicos que corrigiam naturalmente os desequilíbrios”:

Os atores e grupos sociais que questionam, em diferentes níveis, o padrão de desenvolvimento instituído ou dominante (ou a forma mais visível do modelo de desenvolvimento), começaram a se constituir na metade da década de setenta. A luta pela terra, a resistência que opõem os pequenos agricultores à construção de barragens hidroelétricas que os ameaçam de expropriação, as tentativas de implantação de novos assentamentos rurais em áreas conquistadas através da luta pela reforma agrária, as críticas e as reivindicações concernentes às políticas agrícolas [...], a experimentação mais ou menos sistemática e organizada de novas tecnologias que sejam mais adaptadas às necessidades e à situação da pequena agricultura familiar são algumas das orientações que guiam o movimento de contestação/protesto [na agricultura brasileira] (ALMEIDA, 1999, p. 21-22). [grifos nossos]

Embora o autor citado acima apresente o contexto da Região Sul, pode-se dizer que é, justamente dentro dessa contestação que se fundamenta o Pólo Sindical da Borborema enquanto uma ação coletiva, por um lado, de “resistência” e, por outro, de “emancipação” (uma ação coletiva com um projeto de desenvolvimento). Mas ainda assim é preciso entender outros dois movimentos, por assim dizer, que, paralelamente, vão exercer influência central na trajetória do Pólo enquanto um “sujeito” de contestação e de emancipação do modelo de desenvolvimento rural. Por um lado, o processo de renovação sindical na região e, por outro, o movimento agroecológico.

Em primeiro lugar, uma das características da década de oitenta diz respeito a um novo cenário de lutas, mobilizações e reivindicações rurais e agrícolas que se desenvolveram no país em função do agravamento das condições de vida e trabalho de amplas camadas de agricultores, de um lado, e à evolução do nível de organização sindical, de outro. Dois personagens foram importantes nesse processo: a CUT e a Igreja Católica por meio das CEBs. A CUT – Central Única dos Trabalhadores estimulou a constituição de um “sindicalismo democrático, de classe e de massa”, visando, em um segundo momento a uma outra perspectiva: “a construção de uma nova sociedade, a sociedade socialista” (ALMEIDA, 1999, p. 105).

Por outro lado, diante do quadro de expropriação e exploração dos trabalhadores rurais no Brasil, a Igreja – setores do episcopado, especificamente – começa a lutar em defesa dos interesses e dos direitos dos trabalhadores rurais, exercendo o papel de organicidade dos trabalhadores isolados como mecanismo de enfrentamento à repressão estatal e privada (TARGINO, 2002). É nesse contexto que, em 1975, nasce, por exemplo, a Comissão Pastoral da Terra – CPT, num dos momentos mais “cruéis” da história dos trabalhadores rurais no

país. De modo mais amplo, a Teologia da Libertação, ala mais progressista da Igreja, através das Comunidades Eclesiais de Base – as CEBs – vai se configurar num campo frutífero de desenvolvimento de lideranças.

Na Paraíba esse movimento tem um marco temporal importante – o início dos anos 80, muito influenciado pelo processo desencadeado no estado de Pernambuco – com as “campanhas salariais” entre 1982 e 1984, culminando com a primeira greve geral da categoria. É nesse período (12 de agosto de 1983) que é assassinada Margarida Maria Alves, líder sindical de Alagoa Grande (PB) que estava à frente de uma série de ações trabalhistas e da campanha salarial dos canaveiros da região (MOREIRA e TARGINO, 1997). Nesse momento, tanto a FETAG (Federação de Sindicatos do Estado da Paraíba) como a CONTAG (Confederação Nacional) estavam envolvidas na luta. E justamente aí, a partir de 84, que surge a idéia de organizar os sindicatos em “Pólos Sindicais”. Todavia, progressivamente tanto a Federação e, conseqüentemente, muitos sindicatos, assim como a Confederação, foram se afastando da luta dos trabalhadores.

É então que a CUT, especialmente com seu departamento rural, e a pastoral rural (que na Paraíba, em 1988, torna-se oficialmente CPT) vão forjar as novas bases da renovação sindical na região, ou seja, o “Pólo de Renovação Sindical Rural da Borborema”. Este movimento vai influenciar vários grupos de “oposição sindical” nos municípios, como por exemplo, Lagoa Seca. Embora tendo suas especificidades, a história do sindicalismo rural desse município (o sindicato de Lagoa Seca foi criado em 1971, a partir de uma delegacia sindical ligada à Campina Grande), primeiramente, como “oposição” e depois como diretoria do sindicato, ajuda a entender esse processo de convergências de forças: renovação sindical e lideranças das CEBs.

Ou seja, o agravamento da crise econômica e social, ainda na década de oitenta, contribuiu para um desgaste “natural” do movimento, de modo geral em todo o país. Especialmente com a retirada dos serviços de assistência médica dos sindicatos, a deterioração das condições gerais de saúde da população rural e a dificuldade de acesso à assistência pública para a saúde, segundo Almeida (1999), os sindicatos vão sofrer um esvaziamento em sua base associativa, assim como uma perda de credibilidade e mesmo de legitimidade de seus dirigentes, provocando com isso uma “burocratização” sindical (afastamento dos dirigentes em relação a sua base e em relação às lutas).

Face às novas exigências e aos novos conflitos e disputas, o sindicalismo (muito mais sua base) é incumbido de buscar alternativas capazes de redefinir a “questão econômica” – uma questão proibida anteriormente no seio da esquerda brasileira, uma vez que se apostava na Revolução e noutra forma de organização da sociedade – o socialismo. Essa questão – reprodução econômica dos agricultores – “torna-se central para o sindicalismo agrícola, pois o que está em jogo daqui para frente é a sobrevivência e a reprodução social de certas categorias de produtores agrícolas” (ALMEIDA, 1999, p. 109).

Ao mesmo tempo, no plano nacional, havia sinais positivos na direção de contornar a crise pela qual passava o sindicalismo rural nacional. Uma dessas saídas, diz Almeida (1999, p. 110-111), apontava para um “novo” caminho em relação ao trabalho associativo com outros grupos e organizações de apoio aos agricultores, especialmente em função da assistência que esses últimos poderiam, juntos, aportar aos movimentos sociais rurais. Alguns indícios dessas tendências, ainda nos anos 80, eram dados pela aproximação de vários movimentos sindicais às proposições de “agricultura alternativa” (sustentável ou agroecológica) em todo o Brasil.

No contexto do sindicalismo rural de Lagoa Seca, o grupo de oposição deslocava-se entre o enfrentamento ao “Estado e suas diferentes facetas ao nível do poder local, seja através das campanhas sindicais (perdidas em 1983, 1986 e 1989) ou intervindo em formas organizativas existentes no município, tais como associações, CEB's, pastorais”, conselhos, etc. (FREITAS, 1993, p. 06). Por outro lado, em função do esvaziamento do aparato sindical no município e aproveitando a perda de legitimidade por parte dos “antigos” dirigentes, finalmente a “oposição” assume o sindicato através de eleições internas, em 1992. Ao assumir o sindicato, de acordo com Freitas (1993), o grupo buscou resgatar o seu papel (que tanto cobrava quando era oposição) enquanto instrumento de luta e organização dos pequenos produtores na perspectiva de construção de sua cidadania, seja no plano organizacional, seja no plano de uma gestão democrática.

Em relação ao conteúdo de sua ação sindical no município, temos observado o esforço do sindicato para incorporar as várias problemáticas e interesses pluridimensionais dos pequenos produtores locais, dos aposentados, das mulheres trabalhadoras rurais e dos jovens. Nesta perspectiva, insere-se a preocupação atual do STR em criar mecanismos que possam responder aos desafios na organização da produção local, notadamente aquelas iniciativas que vislumbrem a comercialização da produção e ações

diretamente ligadas à adequação de práticas tecnológicas à lógica dos trabalhadores rurais (FREITAS, 1993, p. 07).

Se essa trajetória de idas e vindas do movimento sindical torna-se difícil de compreender, talvez ela se torna mais fácil de entender, especialmente quando entram em cena novos atores (não necessariamente agricultores e/ou trabalhadores rurais) no mundo rural brasileiro. Ou seja, um segundo movimento importante – citado anteriormente – que paralelamente contribuiu para a configuração das “ações contestatórias e emancipatórias” em geral e, em especial, pelo Pólo Sindical do Borborema, foi o movimento agroecológico.

Introduzida e difundida no Brasil pelas Organizações Não-Governamentais – as ONG’s – a agroecologia foi entendida, inicialmente, como um “arsenal de técnicas alternativas” contra as técnicas propagadas pela Revolução Verde¹⁵², isto é, como a construção de uma alternativa ao processo desencadeado pela Revolução Verde nos países latino-americanos, a partir dos anos 60, cuja meta era o aumento da produção e da produtividade das atividades agropecuárias por meio de uma cadeia articulada de processos e atividades que logo passaria a ser conhecida como o “pacote tecnológico” da agricultura moderna e contemporânea. Os objetivos almejados por essa agricultura moderna, diz Altieri (1998), correspondiam à conjuntura e aos cenários dos anos que se seguiram ao término da Segunda Guerra Mundial. Ou seja, uma visível crise de oferta no mercado de cereais, o aumento inquietante do crescimento demográfico e, em conseqüência, a previsão “neomalthusiana” de uma iminente catástrofe alimentar, com potenciais convulsões sociais e políticas.

Dados os relativos resultados esperados, a crise agrícola e ambiental existente hoje resulta do fracasso do “paradigma” dominante de desenvolvimento. As estratégias de desenvolvimento convencionais revelaram-se fundamentalmente limitadas em sua capacidade de promover um desenvolvimento equânime e sustentável. Não foram capazes de atingir os mais pobres e nem de resolver o problema da fome ou ainda das questões ambientais. Assim sendo, a proposição agroecológica se apresenta como uma aspiração geral a uma outra forma de agricultura e desenvolvimento.

A agroecologia tem sido difundida na América Latina, e no Brasil em especial, como sendo exatamente este padrão técnico-agronômico (assentado em pesquisa científica, por certo) capaz de orientar as diferentes estratégias de desenvolvimento rural

¹⁵² Conforme apresentação. Cf: Altieri, 1998.

sustentável, avaliando as potencialidades dos sistemas agrícolas através de uma perspectiva social, econômica e ecológica (ALTIERI, 1998, [apresentação]).

Petersen e Almeida (2004, p. 15), por sua vez, vão dizer que foi a partir das CEB's – Comunidades Eclesiais de Base (isto é, da valorização dos ambientes locais de organização sócio-política) que o movimento agroecológico no Brasil deu seus primeiros passos. Não só os principais movimentos sociais no campo, mas também grande parte das ONG's hoje dedicadas à promoção da agroecologia tiveram suas origens ligadas aos grupos constituídos pelas CEB's com o apoio da CPT.

Contudo, as primeiras iniciativas voltadas sistematicamente para a construção de uma agricultura alternativa ao modelo da Revolução Verde só se constituíram nos primeiros anos da década de 1980, a partir do encontro dessas dinâmicas locais de experimentação com um setor mais intelectualizado da sociedade que vinha elaborando uma crítica aos processos de transformação da agricultura no país.¹⁵³ Foi exatamente em 1983, após um período de identificação de experiências bem sucedidas de assessoria técnica a organizações locais de produtores familiares em diversos estados do país (pautando-se no uso de tecnologias e processos alternativos), que foi inaugurado o PTA – Projeto Tecnologias Alternativas, vinculado institucionalmente à FASE.¹⁵⁴ Estavam lançadas aí as bases para a constituição da “Rede de Intercâmbio em Tecnologias Alternativas” (Rede PTA)¹⁵⁵

As organizações associadas à Rede PTA introduziram no intenso debate que então se travava sobre a agricultura alternativa o tema “dos agricultores como agentes de transformação social” e, associado a ele, a preocupação com “a valorização do conhecimento popular”. Em razão da natureza de suas propostas, esse segmento foi logo identificado como a “vertente social das tecnologias alternativas” (PETERSEN e ALMEIDA, 2004, p. 21).

¹⁵³ No início da década de 80, vão dizer Petersen e Almeida (2004, p. 18), a conjuntura era excepcionalmente favorável: “marcada pelo enfraquecimento da ditadura militar, pela progressiva reconquista das liberdades públicas, pela retomada dos processos organizativos do movimento popular e pela intensificação do debate sobre as alternativas para o desenvolvimento democrático da sociedade”. É justamente nesse contexto político que algumas organizações profissionais, notadamente a dos engenheiros agrônomos, foram precursoras na formulação de um ponto de vista crítico sobre a modernização na agricultura. O EBAA – Encontro Brasileiro de Agricultura Alternativa – foi uma expressão desse pioneirismo.

¹⁵⁴ A FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional – foi fundada em 1961 e, atualmente, é considerada uma das organizações não-governamentais mais antigas do Brasil. Portal da FASE. Disponível em: <<http://www.fase.org.br/fase/pagina.php?id=10>>. Acesso em 10 Jul. 2007.

¹⁵⁵ Para maior aprofundamento dessa conjuntura, conferir Weid (1988 e 1997).

Na Paraíba, a abordagem agroecológica foi introduzida de forma sistemática pela AS-PTA, ONG que se instalou no estado em fins de 1993. A opção pelo Agreste Paraibano tem a ver com o fato de que a região era detentora de uma relativa base social capaz de ir otimizando o uso da agroecologia. Conforme Almeida (1999, p. 89) essa era uma das “condições ideais” para implantação desse novo padrão de agricultura, quer dizer, “uma base social composta de pequenos e médios agricultores e capaz de otimizar o uso agroecológico dos espaços complexos em que a produção intensiva aparece como a mais adequada e no qual a grande produção moderna não seria capaz de se desenvolver”.

Ao se instalar na Paraíba, a AS-PTA engaja-se com uma base organizacional rural primeiramente, os sindicatos de trabalhadores rurais de Solânea e Remígio e, posteriormente, o de Lagoa Seca, por meio de projetos locais de desenvolvimento, uma metodologia de trabalho que ganhou espaço nos meios sindicais – em torno das discussões sobre a crise do sindicalismo rural – sob influência de ONG’s e associações de apoio aos agricultores. Aí, começam a “ganhar terreno as idéias de desenvolvimento local e/ou regional”, pregando a noção de que as ações deverão, daqui para a frente, ser efetivadas em nível local (do município ou de uma pequena região) e propondo uma reflexão que possa “reativar e renovar a ação cotidiana dos sindicatos”, afirma Almeida (1999, p. 111). Assim, esse processo induz – e, ao mesmo tempo, é induzido – a modificações e/ou ampliações no modo de funcionamento dessa base organizacional rural, por um lado, dando respostas concretas às questões colocadas pela proposição agroecológica e, por outro, criando uma consciência crítica frente ao padrão de desenvolvimento atual.

De modo que o Pólo Sindical da Borborema – como uma articulação política de sindicatos rurais – surge dentro de um “campo” mais amplo, ao mesmo tempo de contestação ao modelo dominante de desenvolvimento rural e de construção de outro padrão de desenvolvimento para o meio rural assentado na agroecologia. Nesse campo o Pólo cumpre, estrategicamente, uma função de “base de sustentação política”, atuando no nível de consciência e de organização da sociedade (ALMEIDA, 1999, p. 90). Isto é, uma base política capaz de exercer uma pressão sobre a sociedade e, sobretudo, frente às instituições de decisão política tais como os governos, os legislativos, os partidos políticos, etc.

Embora estejam lançadas aí as bases da construção do “projeto identitário” do Pólo Sindical da Borborema, evidentemente que a história do sindicalismo em Lagoa Seca, além da trajetória do movimento de renovação sindical da região dos “Agrestes”, bem como a chegada da AS-PTA na região, por si só não são suficientes para explicar o surgimento deste movimento. Suas origens remontam ao início da década de 90, especialmente fundado na luta pela comercialização da produção familiar na Central de Abastecimento¹⁵⁶, em função dos atritos entre produtores e “atravessadores” sobre os espaços de comercialização destinados a cada um naquela central (CAVALCANTI, 1997). Ou seja, em 1977 foi criada a Central de Abastecimento em Campina Grande (considerada uma cidade pólo de comercialização na região) com a intenção de centralizar a produção e fazer com que todo e qualquer produto oriundo das regiões circunvizinhas, do interior do Estado ou de outras regiões, passasse obrigatoriamente pela Central:

O sistema CEASA pretendia “modernizar” o abastecimento, partindo, fundamentalmente, do princípio de que é essencial fazer com que o produtor esteja informado dos preços, tenha condições de acesso fácil e direto ao mercado atacadista, e de que a reunião dos comerciantes atacadistas num só lugar leve diretamente a um funcionamento perfeito do sistema de mercado, dificultando assim a especulação e a ação dos atravessadores (CAVALCANTI, 1997, p. 70).

A Central de Abastecimento era um espaço amplo, cabendo desde produtores, intermediários, atravessadores¹⁵⁷, feirantes e grandes atacadistas. Contudo, para ter um espaço próprio destinado ao pequeno produtor (dos municípios do Agreste da Borborema) foi construído o Mercado do Produtor.¹⁵⁸ Sua construção fez com que muitos dos produtores se deslocassem da chamada “Feira Central” (feira livre de Campina Grande) para a Central de Abastecimento. Todavia, pouco tempo depois, os mesmos produtores começaram a voltar à Feira Central – à tradição das “bancas” e da venda direta ao consumidor – além de muitos deles preferirem vender diretamente na “zona de produção” (CAVALCANTI, 1997, p. 74), ou seja, na propriedade ou comunidade onde

¹⁵⁶ A CEASA, Central de Abastecimento, na Paraíba recebe o nome de EMPASA: Empresa Paraibana de Abastecimento.

¹⁵⁷ Atravessadores e intermediários nas são elos iniciais, nem final da comercialização. Eles funcionam como agentes de especulação no processo, prejudicando, na maioria das vezes, os produtores rurais (cf. CAVALCANTI, 1997).

¹⁵⁸ O MEPRO (Mercado do Produtor) foi construído em 1977 com “recursos do BIRD (Banco Internacional da Reconstrução e Desenvolvimento)”, sendo o primeiro do interior do Nordeste. (Cf. CAVALCANTI, 1997, p. 73).

moravam e produziam. Ficou então um pequeno grupo que foi progressivamente perdendo o espaço do mercado do produtor para os atravessadores em virtude dos poucos produtos ofertados e por conta da sazonalidade na produção.

Em contrapartida, os intermediários rapidamente foram ocupando o espaço destinado ao produtor, chegando ao ponto de ficar o mercado semi-privatizado, sendo colocadas grades de proteção, para o produtor não ocupar aquele espaço. Por conseguinte, restou para os produtores apenas 10% da área; para ser distribuída com um grupo que ainda persistia no sistema (CAVALCANTI, 1997, p. 75).

Tendo à frente o Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR) de Lagoa Seca, outros sindicatos se envolveram na luta, pois perceberam que dentro da Central de Abastecimento, os intermediários e atravessadores tinham muito mais força e contavam ainda com uma relativa convivência da direção da CEASA. Da luta iniciada pelos sindicatos (Lagoa Seca, Esperança, Campina Grande, Alagoa Nova, Boqueirão, Massaranduba e Areial), houve uma série de denúncias à imprensa e a elaboração e envio de documentos a várias autoridades paraibanas, inclusive ao governador do estado (na época, em 1995, Antonio Mariz) que, por sua vez, se comprometeu a construir outro espaço para o produtor.

Mesmo tendo sido construído um “novo” mercado, e mesmo que os produtores o tenham ocupado, juntamente com os “pequenos atravessadores” (grupo também excluído do antigo espaço e que se tornou aliado do movimento sindical), segundo Cavalcanti (1997, p. 91), uma nova luta foi desencadeada pelos produtores e sindicatos, dessa vez já identificados como “pólo sindical dos municípios integrados na luta” pela comercialização; luta esta agora pelo melhoramento da infra-estrutura do novo mercado: “plataforma de desembarque, construção das laterais do mercado (uma vez que os produtos pereciam com as chuvas e a lama no local) e a criação de um conselho de usuários” (CAVALCANTI, 1997, p. 97-98).

Enfim, iniciada em 1994, ainda em 1997 existia toda uma mobilização de produtores e sindicatos pela comercialização na Central de Abastecimento:

E agora novamente estamos levando um novo documento para a direção da EMPASA local, para que providências sejam tomadas, no sentido de que seja concluída toda infra-estrutura do mercado, situação que vai ficar muito ruim com a chegada das chuvas. Está havendo uma insatisfação de todos que comercializam no mercado. Hoje, dia 12 de março de 1997, o Pólo sindical está entregando esse documento na EMPASA local, na certeza de ter nossas reivindicações atendidas, e vamos continuar a luta, produtores, pequenos atravessadores e Pólo Sindical (CAVALCANTI, 1997, p. 100).

Iniciada a partir da luta pelo mercado do produtor, na Central de Abastecimento, o Pólo Sindical demonstrou uma “união forte e bastante definida em todas as etapas da luta” (CAVALCANTI, 1997, p. 106), levando a mobilizações outras em que se percebeu que de modo articulado o movimento sindical dos agricultores teria mais força. Foi assim em outros momentos – pela reforma agrária, pela melhoria do atendimento local do sistema previdenciário, etc. – que o Pólo percebeu sua força de mobilização, colocando-se com a missão de promover a articulação e integração do movimento sindical na região.

Por outro lado, com a chegada da AS-PTA na região do Agreste, alguns sindicatos já apontavam para esse “novo caminho”, citado anteriormente; caminho de parceria com outros grupos e organizações de apoio aos agricultores, no caso a AS-PTA. Inicialmente, Solânea e Remígio se destacavam nessa relação, pois foram sindicatos que superaram o “burocratismo” (“saíram de trás dos birôs”), passando a construir um trabalho inovador de fortalecimento e promoção de uma agricultura familiar agroecológica. Em seguida, vendo o trabalho crescer naqueles municípios, o sindicato de Lagoa Seca também estabeleceu uma parceria com a AS-PTA e os sindicatos mais “avançados” no trabalho. A partir daí, os três sindicatos passaram a ter uma dinâmica de “intercâmbio de experiências” entre eles e para fora da região, além da realização de diagnósticos de agroecossistemas – ou diagnósticos rápidos e participativos (DRP¹⁵⁹) – passo fundamental para a agroecologia.

Foi animado por essa dinâmica – relação entre os três sindicatos e a AS-PTA – que o Pólo Sindical da Borborema, enquanto uma articulação política de vários sindicatos, existente desde 1996 e já consolidada, deu um salto qualitativo em sua ação. O marco para isso é o ano de 2001, com o “Seminário da Agricultura Familiar do Compartimento da Borborema” (PÓLO..., 2001). Foi aí que 12 sindicatos rurais, intercambiando experiências de luta e de ação, decidiram apostar numa estratégia de construção de um novo padrão de desenvolvimento para a agricultura familiar. Sem deixar de lado as “clássicas” bandeiras de luta (direitos previdenciários, reforma agrária, assistência médica, etc.), os sindicatos passaram a priorizar a produção familiar, acompanhando e

¹⁵⁹ “As técnicas de diagnóstico rápido e participativo enfatizam métodos não-formais de levantamento e apresentação de dados, visando favorecer um processo participativo entre as pessoas do local e os pesquisadores. Para conduzir o DRP, uma equipe multidisciplinar trabalha com a comunidade local em uma série de etapas, iniciando com a escolha do lugar e terminando com a avaliação e monitoramento do projeto. O objetivo é mobilizar comunidades para definir problemas prioritários e oportunidades, preparando planos específicos de intervenção nos locais escolhidos [...]” (ALTIERI, 1998, p. 53).

estimulando as experiências agroecológicas desenvolvidas pelos agricultores dos municípios integrantes do Pólo.

Com a legitimidade de ser não apenas só o elo de integração entre os sindicatos, mas agora um elo mais amplo (de representar um “projeto”) no sentido da construção de um outro modelo de desenvolvimento por meio do fortalecimento da agricultura familiar com base na agroecologia, o Pólo da Borborema se empenha na elaboração de uma estratégia de ação, envolvendo todos os municípios e sindicatos integrados. De modo continuado, essa estratégia foi dividida em dois programas de formação. Primeiramente, o programa de “formação em desenvolvimento sustentável e políticas públicas” que tinha por objetivos formar e articular lideranças sindicais e agricultores, buscando traduzir em políticas públicas os avanços técnicos e organizacionais. Além disso, procurava dar expressão pública ao trabalho organizando grandes mobilizações, feiras, debates e manifestações. Já o programa de “formação em agroecologia” objetivava, por um lado, articular uma “rede de agricultores-experimentadores”, estimulando a criatividade e promovendo intercâmbio de experiências entre eles. Assim os “agricultores-experimentadores” passariam a testar, experimentar e divulgar experiências de resgate e valorização das “sementes da paixão” (sementes crioulas), de manejo integrado da água, de rearborização e do uso das árvores nativas em diferentes espaços, da produção ecológica de alimentos (abolindo de vez o uso de agrotóxicos e adubos químicos), de manejo sustentável da criação animal e experiências com saúde e alimentação alternativa. Por outro lado, o programa de formação em agroecologia buscava preparar técnica e metodologicamente agricultores para atuarem na formação de outros agricultores, aprofundando os conhecimentos técnicos envolvidos nos experimentos e qualificando suas capacidades de comunicação frente a outros agricultores: um processo “de agricultor para agricultor”.¹⁶⁰

Durante esses poucos anos, a ação do Pólo, na construção de um outro “projeto” de desenvolvimento, com base numa agricultura familiar agroecológica, foi ganhando expressão e força política. Passou a participar de forma qualificada

¹⁶⁰ Hocdé (1999, p. 14) fala que em 1986, na Nicarágua, foi criado um programa chamado “Campesino a Campesino” que oferecia um processo de capacitação visando à preparação de agricultores para que se tornem promotores de técnicas, passando a utilizá-las em sua própria lavoura. Depois de testadas, organizam visitas de vizinhos a sua parcela, convencendo os outros sobre os resultados. Assim a transmissão dos resultados e experiências se faz de agricultor para agricultor. Foi com essa metodologia que, no Agreste da Paraíba, vem se constituindo nos últimos anos uma rede de “agricultores-experimentadores” ligada ao Pólo Sindical da Borborema.

de vários espaços como a Articulação do Semi-árido Paraibano (ASA-PB), Articulação no Semi-árido Brasileiro (ASA-Brasil), Articulação Nacional de Agroecologia (ANA)¹⁶¹, passou ainda a se constituir como uma Unidade Gestora do Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC), além de fazer a gestão de programas governamentais como a compra antecipada e a compra de sementes locais.

Essa repercussão positiva do trabalho fez com que o Pólo Sindical crescesse, passando a comportar 16 sindicatos municipais: Solânea, Casserengue, Arara, Remígio, Esperança, Areial, Montadas, São Sebastião de Lagoa de Roça, Lagoa Seca, Alagoa Nova, Matinhas, Massaranduba, Queimadas, Soledade, Juazeirinho, Cabaceiras. No entanto, exigiu do movimento uma nova denominação, pois além de sindicatos, o Pólo também passou a articular outras organizações da agricultura familiar, isto é, catequeses, associações comunitárias, grupos informais, pastorais, etc. Foi por conta disso que o Pólo passou a se chamar de “Pólo Sindical e das Organizações da Agricultura Familiar da Borborema”.

Enfim, pode-se dizer que a experiência do Pólo Sindical da Borborema aponta caminhos que demonstram como foi possível o avanço da agroecologia enquanto ação de protesto e contestatória; uma experimentação social baseada em ações concretas de promoção de desenvolvimento rural e de emancipação social. Além disso, a opção do movimento sindical na construção de um “novo” padrão de produção teve como estratégia a ampliação de sua base de alianças e parcerias com movimentos pela sustentabilidade, interagindo cada vez mais com redes plurais que extrapolam o caráter “classista” do movimento sindical, estabelecendo uma ação coletiva ampla que não é só de resistência – o é também; mais é, sobretudo, uma ação com uma “identidade de projeto”, como definiu Castells (1999b).

É esse “experimentalismo” que estamos chamando de *territórios agroecológicos*. Nestes territórios, o Pólo assume o papel de criar uma “hegemonia” sobre os outros atores que estão presentes na construção da abordagem territorial. Hegemonia entendida aqui no sentido de conduzir a

¹⁶¹ A “Articulação Nacional de Agroecologia – ANA é um espaço de convergência de movimentos, redes e organizações da sociedade civil envolvidas em experiências concretas de promoção da agroecologia e do desenvolvimento rural sustentável nas diferentes regiões do Brasil”. A sua criação ocorreu em dezembro de 2002, após o primeiro Encontro Nacional de Agroecologia – I ENA, que foi realizado na cidade do Rio de Janeiro (agosto de 2002). Portal da ANA. Disponível em: <<http://www.agroecologia.org.br/>>. Acesso em 12 Jan. 2007.

sociedade civil a uma outra estrutura social, aquela hegemonia conquistada propriamente no plano cultural, expressando, assim, a capacidade de um grupo específico para dirigir moral e intelectualmente o conjunto da sociedade, produzindo consensos em termos de seu “projeto político” (COSTA, 2002, p. 40). O Pólo se apresentava, naquele momento, como esse ator que pudesse levar a consensos, especialmente, no sentido de mudar o padrão de desenvolvimento na região, construindo um território com uma identidade verdadeiramente compartilhada em torno de um “significado” político.

6.2. Do ciclo de formação para o desenvolvimento territorial

Qual a importância desta experimentação social (Pólo Sindical da Borborema) para se pensar o desenvolvimento territorial? (pergunta esta feita na oficina em julho de 2004, mas que cabe muito bem nesse contexto). No processo de desenvolvimento com abordagem territorial, reafirmado várias vezes, o governo não pretendia levar um “pacote” técnico e metodológico aos territórios, embora tivesse algumas prioridades. Reconhecia-se que nos territórios já existiam os acúmulos e isto tinha que ser considerado.¹⁶² A estratégia metodológica da Secretaria de Desenvolvimento Territorial era a gestão social, a construção coletiva e democrática dos acordos e processos. Partir de oficinas para se construir acordos territoriais, sem inventar nada de novo, mas apenas somando esforços – essa era, portanto, a metodologia: contribuir para o fortalecimento do “capital social” nos territórios.

Nesta abordagem do desenvolvimento, o capital social dos territórios adquire um peso relevante. Entendido como o conjunto de relações (pessoais, sociais e institucionais) que podem ser mobilizadas pelas pessoas, organizações e movimentos visando a um determinado fim, o capital social tem na sua raiz, processos que são, a um só tempo, baseados e geradores de confiança, reciprocidade e cooperação. Implica a habilidade de pessoas e grupos em estabelecerem relações duradouras, obter recursos financeiros, materiais, cognitivos e empreender ações com a finalidade de reduzir custos de transações por meio da associação, da administração, da compra e da venda conjuntas, do uso

¹⁶² Segundo Vital Filho, na época Gerente de Comercialização e Negócios da SDT. Este tinha como função ser “assegurador” de um grupo de estados (Paraíba, Pernambuco, Rio grande do Norte e Ceará). Depois essa função passou a se chamar “consultor regional”, facilitando a interlocução com os estados e com os “consultores estaduais” (cf. BRASIL/MDA/SDT, 2005b, p. 27).

compartilhado de bens, da obtenção e difusão de informações (BRASIL/MDA/SDT, 2005b, p. 9).

Assim, o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais, por um lado, buscava promover o planejamento, a implementação e a auto-gestão do processo de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e o fortalecimento e a dinamização da sua economia e, por outro, deveria:

[...] começar empreendendo uma estratégia segura de aprendizagem, formação de parcerias, sensibilização, mobilização, informação e capacitação, para que possa avançar com segurança no caminho das pretendidas transformações profundas e permanentes, tanto nos aspectos de ordenamento territorial (formulação e implementação de políticas e seus instrumentos), quanto nos aspectos de desenvolvimento territorial sustentável (incrementos sustentados nos indicadores de qualidade de vida das populações dos territórios).¹⁶³ [grifos nossos]

Como foi dito, em julho de 2004, com a Oficina de Nivelamento Conceitual, deu-se o (re)início do ciclo de formação continuada, estratégia metodológica de apoio ao desenvolvimento territorial, apresentada sob a denominação de PRONAT – Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais. Concebido para atuar por cerca de 15 anos em cada território¹⁶⁴, o PRONAT foi dividido em três períodos, sendo que cada período correspondia a um “ciclo” de formação. O documento (ora em discussão) que apresenta a estratégia metodológica para apoio à implementação do PRONAT faz referência a implantação do primeiro ciclo. Em resumo, esse ciclo compõe-se de três fases (cf. BRASIL/MDA/SDT, 2004, p. 21-22):

Fase I: Sensibilização, mobilização e articulação. Esta caracterizava-se pelo diálogo com o conjunto dos atores do território em torno de uma proposta de desenvolvimento territorial, buscando o estabelecimento de acordos e compromissos entre estes atores e destes com a SDT, bem como a instalação de institucionalidades locais que possam coordenar o processo de gestão e planejamento do desenvolvimento territorial. Nesta fase buscava-se ainda desenvolver um diagnóstico preliminar orientado para subsidiar a construção da concepção básica do território (uma primeira aproximação dos elementos de um plano territorial de desenvolvimento rural sustentável – PTDRS).

¹⁶³ De acordo com materiais enviados à Rede Nacional de Colaboradores pela SDT.

¹⁶⁴ Segundo a SDT (BRASIL/MDA/SDT, 2005b, p. 17), para cumprir este ciclo nos 450 Territórios rurais potencialmente existentes no Brasil, o PRONAT deveria vigorar por 32 anos ininterruptos.

Fase II: Planejamento e gestão do desenvolvimento territorial. As ações nesta fase procuravam desenvolver a habilidade de estabelecer estados futuros desejados pelos atores e agentes, bem como diagnosticar a realidade percebendo nela os limites e as possibilidades, estabelecendo estratégias prioritárias de atuação. Devia-se buscar ainda a celebração de um acordo para o desenvolvimento territorial, gerando uma agenda de ações prioritárias que aglutinasse os atores, facilitando a articulação das políticas públicas nas três esferas de governo.

Fase III: Implementação de projetos, avaliação e re-direcionamentos. Nesta fase, a intenção era de reforçar as capacidades de articulação institucional focando políticas, programas e projetos que efetivamente contribuíssem com o desenvolvimento territorial. Esta fase, por fim, deveria amadurecer o processo de controle social sobre o desenvolvimento, estabelecendo indicadores para o monitoramento e avaliação do processo, e não deveria ser entendida como final, mas como o momento no qual o território tivesse exercitado um primeiro ciclo completo do processo de gestão e planejamento, esperando-se que este seja “permanentemente revisto e retomado”.

Fases estas, portanto, nas quais os atores sociais deveriam vivenciar o ciclo da gestão e do planejamento e se capacitar para adaptar e aperfeiçoar este processo, de forma contínua e permanente. A SDT pretendia, a cada novo ciclo, mobilizar novos atores, permitindo diagnósticos mais acurados que reunissem condições de apontar soluções mais adequadas para enfrentar os problemas e aproveitar melhor as potencialidades e oportunidades. Esperava-se que este processo pudesse, ainda, aprimorar o monitoramento e avaliação do processo de desenvolvimento sustentável. “A estratégia estabelece uma seqüência de momentos em que o PRONAT age no APOIO (oferta) e o território reage na AUTO-ORGANIZAÇÃO (demanda)”, afirmava o documento que referenciava a ação da secretaria ministerial (BRASIL/MDA/SDT, 2004, p. 18).

A seguir um quadro sintético (quadro 11) mostrando a engenharia desse processo de implementação do PRONAT, citado acima. Nele são apresentadas em detalhes (e de forma bastante idealizada, vale salientar!) as etapas e as atividades correlacionadas a cada etapa. Em seguida (quadro 12) segue uma síntese do ciclo de oficinas de formação (as ofertas da SDT) que de fato ocorreu no Território da Borborema.

QUADRO 11

Concepção da Estratégia Metodológica de Apoio ao Desenvolvimento Territorial

FASES	I - FASE DE SENSIBILIZAÇÃO, MOBILIZAÇÃO E ARTICULAÇÃO	II - FASE DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DO DESENVOLVIMENTO	III - FASE DE IMPLEMENTAÇÃO DE PROJETOS, CONTROLE E AVALIAÇÃO
Prazo médio de execução	2 a 4 meses	2 a 4 meses	2 a 4 meses
Tempo total desde o início	(Total 2 a 4 meses)	(Total 4 a 8 meses)	(Total 6 a 12 meses)
AÇÃO DE APOIO – OFERTA	<ul style="list-style-type: none"> • Oficina Nivelamento Conceitual e Metodológico (Estadual) • Oficina Nivelamento Conceitual e Metodológico (Territorial) 	<ul style="list-style-type: none"> • Oficina Planejamento e Gestão Territorial (criação da CIAT: comissão de implantação das ações territoriais). • Oficina Concepção Básica do Desenvolvimento Territorial • Consultorias especializadas pontuais 	<ul style="list-style-type: none"> • Oficina Gestão, Monitoramento e Avaliação do PTDRS • Consultorias especializadas pontuais
AÇÃO DE AUTO-ORGANIZAÇÃO – DEMANDA	<ul style="list-style-type: none"> • Acordo territorial • Compromissos territoriais e governamentais • Constituição dos CIAT's Núcleos Dirigente e Operacional • Levantamento de Informações Preliminares 	<ul style="list-style-type: none"> • Formação de grupos de trabalho setores priorizados • Aprofundar o conhecimento da realidade • Definição das linhas estratégicas do PTDRS • Consolidar um modelo de gestão • Elaboração de projetos setoriais e específicos 	<ul style="list-style-type: none"> • Organização dos Arranjos Institucionais • Articulação de Políticas Públicas • Monitoramento e Avaliação dos Programas e Projetos

Fonte: De acordo com PRONAT/SDT, 2004 (com adaptações).

QUADRO 12

Ciclo de oficinas realizadas no Território da Borborema (entre setembro de 2003 e novembro de 2005)

TEMA DA OFICINA	OBJETIVOS	DATA
Oficina Territorial de Formação de Agentes de Construção da Estratégia de Desenvolvimento Territorial	<p>GERAL: Construir estratégia participativa de implementação dos instrumentos de políticas públicas, especialmente a capacitação de agentes para o processo de mobilização, sensibilização, formulação, planejamento e controle social do desenvolvimento territorial.</p> <p>ESPECÍFICOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Realizar o nivelamento dos conceitos, abordagem e diretrizes de trabalho da SDT em relação ao desenvolvimento territorial; • Identificar e definir ações para apoiar as experiências e iniciativas governamentais, não-governamentais e dos movimentos sociais que contribuam para o desenvolvimento sustentável com enfoque territorial; • Definir uma estratégia de ação para os territórios que possibilite a articulação dos atores em torno de uma proposta de trabalho; • Discutir as condições necessárias no Território para a implantação de uma política de desenvolvimento territorial. 	<p>22 e 23 de setembro de 2003.</p>
Oficina Territorial de Alinhamento Conceitual, Metodológico e Articulação das Ações Territoriais no Território da Borborema	<p>GERAL: Construir estratégia participativa de implementação dos instrumentos de políticas públicas, especialmente o processo de mobilização, sensibilização e articulação das ações territoriais, por meio da capacitação de agentes de desenvolvimento.</p> <p>ESPECÍFICOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Realizar uma socialização dos últimos acontecimentos referentes ao Desenvolvimento do Território • Discutir as condições necessárias do território para a implantação de uma política de desenvolvimento territorial. • Realizar o nivelamento sobre as diretrizes e referencial metodológico para o desenvolvimento territorial em 2004; • Definir uma estratégia de ação para os territórios que possibilite a articulação dos atores em torno de uma proposta de trabalho; • Definir plano de trabalho para constituir a Coordenação das Ações nos Territórios; • Definir e habilitar equipe de apoio para as ações territoriais. 	<p>07 e 08 de Julho de 2004.</p>
Oficina Territorial de Planejamento e Gestão do Desenvolvimento Territorial	<ul style="list-style-type: none"> • Socializar o processo de desenvolvimento territorial, produtos da fase 1; • Realizar alinhamento conceitual e metodológico sobre gestão do território, seus principais processos, centrando principalmente no Planejamento estratégico e suas etapas; • Aprofundar a discussão sobre a constituição do CIAT – Comissão de Instalação das Ações Territoriais e o processo de seleção para contratação do/a Articulador/a Territorial; • Habilitar o Núcleo de Direção (ND) e o Núcleo Técnico (NT) para desenvolver as primeiras atividades de 	<p>Duas etapas: 01, 02 e 03 de Setembro de 2004. 14 de Setembro de 2004.</p>

	<p>Apoio ao desenvolvimento Territorial (ND, manter as articulações e as parcerias e NT desenvolver as atividades de campo da elaboração do PTDRS);</p> <ul style="list-style-type: none"> • Instrumentalizar a CIAT para o processo de elaboração do Auto-diagnóstico Territorial; • Definir estratégias e elaboração de propostas para o Projeto Territorial de Ações Imediatas com visão estratégica a serem encaminhados a SDT/MDA 2004; • Discutir e elaborar Plano de trabalho que garanta a participação no alcance dos produtos e resultados no processo de auto-organização. 	
Oficina Concepção Básica do Desenvolvimento Territorial	<ul style="list-style-type: none"> • Nivelar os participantes sobre o conceito e o ciclo do planejamento territorial; • Analisar o auto-diagnóstico do território; • Fortalecer a institucionalidade do desenvolvimento territorial; • Elaborar o perfil sintético do PTDRS; • Definir os próximos passos de elaboração do PTDRS e da construção do desenvolvimento territorial. 	Três etapas: 16, 17 e 18 de dezembro de 2004. 27 e 28 de janeiro de 2005. 11 de fevereiro de 2005.
Oficina Seminário sobre Desenvolvimento Territorial e Gestão Social do Território da Borborema	<ul style="list-style-type: none"> • Apresentação da estratégia de Desenvolvimento Territorial/MDA; • Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT; • Processos existentes no Território da Borborema; • Projetos em curso no Território da Borborema; • Perspectivas para 2005; • Inserção de novos atores no processo. 	10 de maio de 2005.
Oficina de Gestão Social e Planejamento de Ações do Território da Borborema	<ul style="list-style-type: none"> • Analisar o processo de gestão social do Território; • Aprofundar a discussão sobre o papel e a representatividade do Fórum de Sustentável do Território da Borborema e suas instâncias; • Definir o Grupo de Trabalho (GT) para elaborar uma proposta de Regimento Interno (RI) para funcionamento do Fórum; • Definir estratégias e identificação de propostas para o Projeto Territorial de Ações Imediatas com Visão Estratégica a serem encaminhados a SDT/MDA em 2005, com base no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS); • Definir Grupo de Trabalho e Plano de Ação para elaboração dos Projetos Territoriais de 2005. 	01 e 02 de junho de 2005.
Oficina para Discussão e Validação do Estudo Propositivo para Dinamização da Econômica do Território da Borborema	<ul style="list-style-type: none"> • Contribuir para a dinamização das economias territoriais rurais dentro do processo de Desenvolvimento Sustentável apoiado pela SDT/MDA. • Iniciar a visualização do território como um sistema Sócio-Produtivo; • Compreender as principais estratégias de desenvolvimento em construção no território; • Identificar os principais eixos econômicos do Sistema Produtivo do território; os principais setores econômicos e as suas cadeias produtivas tradicionais e inovadoras. 	05 e 06 de setembro de 2005.
Oficina sobre Arranjos Institucionais e Avaliação do Processo	<ul style="list-style-type: none"> • Nivelar os participantes sobre o conceito de Arranjos Institucionais; • Aprofundar o processo de Gestão, Planejamento e Avaliação participativa (Conclusão do 1º ciclo); • Reforçar as capacidades de Articulações Institucionais focando Políticas, Programas e Projetos que 	05 a 07 de Outubro de 2005.

**de Gestão do
Território da
Borborema**

contribuem para o Desenvolvimento Territorial;

- Amadurecer o processo de Gestão e Controle social sobre o desenvolvimento, estabelecendo indicadores para o monitoramento e avaliação do processo.

**Oficina sobre
Formulação e Gestão
do PTDRS
(Monitoramento) do
Território da
Borborema**

- [Os objetivos desta oficina não foram socializados como os demais, conforme pode ser conferido em anexo “iv”]

17 e 18 de
novembro de 2005.

Fonte: Convites oficiais enviados pela SDT/MDA aos participantes das oficinas (cf. anexo “v”). (com adaptações)

6.3. A concepção do desenvolvimento no território

A “Oficina sobre a Concepção Básica do Desenvolvimento Territorial”, a terceira no ano 2004, tem uma importância singular no processo de formação continuada e merece alguns destaques, pois foi daí que começou a se delinear os rumos do “desenvolvimento” ou qual a concepção de desenvolvimento que se tinha como perspectiva para o Território da Borborema. Ressalte-se que a Secretaria insistia no princípio da continuidade e solicitava que a participação na oficina fosse daqueles representantes que já vinham acompanhando o processo desde julho, pois a “oficina de concepção do desenvolvimento” tinha como finalidade construir o “perfil sintético do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS”.

Para a SDT, o PTDRS seria uma importante ferramenta de captação de recursos, de negociação, de proposição e de implementação de políticas públicas e deveria refletir os elementos centrais do acordo territorial. Ele deveria ainda contemplar todos os segmentos sociais envolvidos e apontar para as prioridades eleitas consensualmente. Enfim, o PTDRS estaria inserido no elemento central da abordagem territorial do desenvolvimento sustentável que era o processo e o produto da planificação multidimensional e multisetorial do território (BRASIL/MDA/SDT, 2004, p. 25).

Na construção do plano territorial era preciso responder a alguns elementos necessários e “imperativos” definidos pela SDT, constituindo a sua estrutura: a visão de futuro, a seleção de estratégias com seus respectivos objetivos específicos, a priorização de projetos, bem como o fortalecimento da institucionalidade de controle social do desenvolvimento territorial:

O processo de construção do plano territorial de desenvolvimento organiza as discussões, proposições e decisões em torno dos desafios a serem enfrentados e resultados a serem alcançados. Seu processo transita pela reflexão crítica sobre os problemas e potencialidades, as fragilidades e oportunidades, procurando objetivar iniciativas na forma de projetos que concretizem a “visão de futuro” concertada (BRASIL/MDA/SDT, 2005b, p. 22).

Para elaboração do PTDRS um elemento fundamental seria o “auto-diagnóstico” feito pelos atores sociais do território (segundo as perspectivas do PRONAT, no campo da demanda do programa); produto construído à luz da sistematização das informações necessárias para a construção dos rumos

estratégicos que o território deveria perseguir.¹⁶⁵ Na realidade, não era fazer algo novo, mas integrar e sistematizar os estudos já existentes e elaborados pelas diversas organizações. O auto-diagnóstico deveria ficar a cargo do “Núcleo Técnico” (formado pelas capacidades técnicas do território), mas como ainda não estava estruturado, foi aí que a experiência do Pólo Sindical da Borborema (relatada acima) contribuiu para com o processo de desenvolvimento territorial.

Desde finais de 2002, o Pólo estava envolvido num processo de “diagnóstico regional”, pelo qual buscava aprofundar o conhecimento sobre a região em que atuava como forma de qualificar suas ações e melhor desenvolver seu trabalho. Uma das questões centrais desse diagnóstico era justamente um zoneamento ambiental, tendo como pressuposto a enorme diversidade existente na região do Agreste (ambiental, climática, produtiva, social, econômica, etc). Grosso modo, a intenção do Pólo era fazer, ao mesmo tempo, um mapeamento dos diferentes ambientes (quanto à vegetação, ao clima, ao relevo, uso do solo, a produção, etc) e identificar os principais problemas vivenciados pela agricultura familiar em cada um dos ambientes (esse processo ainda estava em curso, à época em que se produzia este texto).¹⁶⁶

Foi essa então a base para o auto-diagnóstico do Território da Borborema. Recuperando alguns dados que demonstravam a importância da agricultura familiar na região (conforme visto anteriormente), buscou-se destacar a diversidade de ambientes ecológicos e sociais, associada à diversidade de formas e estratégias produtivas em cada ambiente do território. Contudo, se essa era apenas uma aproximação do estado atual da agricultura familiar no Território da Borborema, a principal questão do auto-diagnóstico não era simplesmente entender o panorama atual e, sim, como se deu o processo histórico de luta e consolidação da agricultura familiar nessa região. Processo este no qual a agricultura familiar teve um papel importante desde os princípios da ocupação da região dos “Agrestes”¹⁶⁷ (onde está situado o Território da Borborema).

¹⁶⁵ Justificativa da oficina, conforme convite oficial enviado pelo SDT/MDA aos participantes da oficina. Cf. Anexo “v”.

¹⁶⁶ Diversas instituições e organizações contribuíram em algum momento do diagnóstico: universidades, professores e estudantes, centros de pesquisa, etc.

¹⁶⁷ Conforme Prof^a. Emilia Moreira (que também contribuiu para os diagnósticos na região) não é possível falar de Agreste no singular, pois a sua diversidade geográfica, social, econômica e ambiental impede qualquer tentativa de homogeneização regional. Conferir seu livro em co-autoria com o Prof. Ivan Targino (especialmente, o segundo capítulo - “processo de formação e evolução do espaço agrário paraibano” (MOREIRA e TARGINO, 1997, p. 79-102).

Em resumo, os Agrestes cortam quase todo o Nordeste, estendendo-se da Bahia ao Rio Grande do Norte. Na Paraíba, eles se caracterizam como uma estreita faixa de terra situada entre o Litoral (espaço da cana-de-açúcar) e o Sertão (espaço da pecuária), ora se assemelhando a um, ora a outro. Uma de suas principais características é exatamente sua enorme diversidade, tanto em relação (1) aos aspectos naturais (solo, micro-climas, relevo, vegetação, etc.); como também (2) ao uso da terra; (3) às relações de trabalho e ainda em relação (4) ao potencial econômico (dos autores que tratam do tema “Agrestes”, conferir, por exemplo, ANDRADE, 1986).

Desde o início de povoamento da região, a agricultura familiar desempenhou importante papel, pois esteve sempre voltada à produção de alimentos diversos (fruticultura, milho e feijão, mandioca, horticultura, criação animal, etc.) para atendimento às necessidades das populações locais e para outras regiões. Ou seja, o Litoral se especializou na produção da cana-de-açúcar para o mercado externo e o Sertão na criação de gado, inicialmente dando suporte à cultura canavieira. Entre uma e outra região, os Agrestes foram responsáveis pela produção de alimentos, pois tanto na Zona da Mata, como nos Sertões, a agricultura familiar esteve sempre à margem do modelo de desenvolvimento rural. Além disso, os Agrestes paraibanos ainda eram o local procurado pelas famílias provenientes do Sertão, em épocas de grandes secas, como também pelos trabalhadores do Litoral, em momentos de crise da monocultura canavieira. Fugindo tanto de um lugar, como do outro, as famílias se fixavam justamente na região por terem melhores condições de sobreviver (recursos naturais, terra, água, clima, etc) e de passar os períodos de crise. No entanto, os Agrestes só vão ganhar destaque e importância comercial, entre Litoral e Sertão, a partir do século XVII, ao se transformarem na rota dos tropeiros que comercializavam produtos entre aquelas duas regiões. Nesse período, a região passou a servir de “pousos” para os viajantes e de currais para os animais. Foi exatamente por conta dessa função que surgiram as grandes feiras e, em seguida, os primeiros núcleos urbanos dos Agrestes como Areia e Campina Grande.

Mas se hoje a agricultura familiar tem grande importância econômica e social na região, além de ser o espaço que se caracteriza pelo menor índice de concentração da terra do estado, isso se deve a sua histórica “resistência” e “insistência” dos trabalhadores rurais. Pois desde a colonização e até bem pouco

tempo, a agricultura familiar foi relegada a uma importância marginal no desenvolvimento da região. Duas ordens de fatores contribuíram para essa condição: os ciclos econômicos de um lado e o papel das políticas governamentais e a intervenção do Estado na região, do outro.

Primeiramente, em relação aos ciclos econômicos. Estes foram sempre voltados ao mercado externo, como foi o caso, por exemplo, da cana-de-açúcar, o primeiro ciclo. Contudo, foi o algodão (segundo ciclo) que exerceu forte influência nos Agrestes, contribuindo para o seu povoamento definitivo e para a consolidação da região como espaço agrário caracterizado pelas pequenas propriedades. O *boom* do algodão (na segunda metade do século XVIII) permitiu a formação e ampliação dos núcleos urbanos, a monetarização da economia, o declínio da escravidão na região e a consolidação do sistema morador (MOREIRA e TARGINO, 1997).

Após o declínio do algodão (a partir da segunda metade do século XIX), vem o segundo ciclo da cana-de-açúcar, especialmente na microrregião do Brejo (caracterizada pela maior umidade e maiores índices pluviométricos, em função de sua formação: “brejos de altitude”). A reintrodução da cana-de-açúcar deu-se graças ao capital gerado pelo ciclo do algodão, permitindo a reestruturação dos engenhos para produção de rapadura e cachaça em função da alta demanda oriunda do Sertão paraibano e do Rio Grande do Norte. Esse ciclo econômico entra em declínio no final do século XIX, devido às altas taxas impostas sobre a rapadura paraibana pelo Rio Grande do Norte, e também devido ao aumento da produção sertaneja de rapadura e cachaça (ligada aos açudes públicos), além da proliferação de uma doença na planta da cana-de-açúcar conhecida por *gomose*, dizem Moreira e Targino (1997).

Assim, a cana é substituída pelo café, iniciando, no começo do século XX, um novo ciclo (também restrito ao Brejo). O café era uma cultura super valorizada internacionalmente e toda a produção tinha como destino a exportação. Todavia, foi um ciclo de curta duração, pois na década de 20 a cultura foi dizimada por uma praga (*Cerococus Parahybensis*), fazendo com que a atividade produtiva fosse novamente redirecionada para a cultura canavieira (MOREIRA e TARGINO, 1997).

Já em meados do século XX, especialmente a partir dos anos 40, ainda segundo Moreira e Targino (1997) os Agrestes passam por um novo ciclo, dessa vez com o sisal. Assim como noutros casos, havia uma alta demanda do mercado

externo e uma grande valorização internacional do produto. O sisal, por sua vez, adaptou-se bem à região graças às condições ecológicas favoráveis, permitindo a revalorização das terras, a abertura de estradas e a renovação das habitações. Além disso, elevou o nível de emprego na região, pois o período de corte e desfibramento (momentos de maior necessidade de mão-de-obra na cultura sisaleira) coincidia com a entressafra, mobilizando pequenos proprietários e donos de “sítios” que vendiam sua mão-de-obra. Mas o sisal também teve ciclo curto, embora isso não o tenha impedido de provocar modificações estruturais marcantes na região, especialmente porque seu cultivo estava muito associado às médias e grandes propriedades, fato que levou a uma concentração da terra. Contudo, muitas famílias com pouca terra também conseguiram se beneficiar desse ciclo, especificamente com a aquisição do “motor para puxar agave” – processo mecânico de desfibramento da folha do sisal.

Com o declínio do sisal no final dos anos 50, a cana-de-açúcar voltou novamente a ocupar o espaço agrário dos Agrestes. Dessa vez as usinas passaram a ter hegemonia sobre os engenhos. Estes, por sua vez, tornaram-se, principalmente, fornecedores de cana-de-açúcar às usinas, embora alguns ainda continuassem produtores de rapadura e cachaça (porém em menor intensidade que em momentos anteriores). Esse ciclo se estendeu até meados dos anos 80, mas teve seu auge com a criação do Pró-álcool, marcando o início de uma nova fase de desenvolvimento agrícola nos Agrestes. Ou seja, a década de 70 (em quase todo o Brasil) é caracterizada pela forte intervenção do Estado na agricultura. Essa fase ficou conhecida como “modernização agrícola” e, segundo Delgado (2001, p. 29), a partir desse momento o Brasil teve como característica fundamental uma “política agrícola ativa que não foi meramente compensatória, mas esteve comprometida com a modernização do setor, com a sua transformação agroindustrial e com sua progressiva internacionalização”.

Nos Agrestes, o processo de modernização influenciou profundamente a organização da produção, especialmente pela substituição de culturas alimentares e matérias-primas voltadas ao mercado interno, por cultivos para os mercados nacional e internacional e a substituição da vegetação natural pela monocultura. Isso pode ser percebido a partir de duas frentes de modernização: a cana-de-açúcar novamente e a pecuária.

Inicialmente, a expansão da atividade canavieira ocorre com a introdução do Pró-álcool – durando de 1970 até 1986 – que se caracterizava por ser uma

forte política de “incentivos fiscais e creditícios”, voltada para produção agrícola e industrial (MOREIRA e TARGINO, 1997, p. 105). Se antes a cana era plantada em regiões com condições favoráveis (várzeas, litoral, áreas úmidas do Brejo), essa política (com forte apoio técnico e suporte financeiro) levou à homogeneização da paisagem rural pelos canaviais, estendendo-se do Litoral aos limites ocidentais do Brejo paraibano. No percurso da cana-de-açúcar houve a substituição total da vegetação natural e importantes trechos de produção de alimentos foram transformados em zonas canavieiras.

Já a expansão da pecuária, por sua vez, deu-se com a introdução de vários programas de desenvolvimento como, por exemplo, o FINOR (Fundo de Investimento do Nordeste). Este programa (especialmente a linha “Finor-Agropecuário, de acordo com Palmeira, 1989, citado anteriormente) incentivou o crescimento da bovinocultura (demanda por leite e carne dos centros urbanos) e, com isso, houve também um grande estímulo ao desenvolvimento de pastagens (palma, algaroba, além do aumento do uso de ração industrial) e cercamento das propriedades. O “fenômeno da pecuarização” (MOREIRA e TARGINO, 1997, p. 143), como ficou denominado esse processo, foi mais forte nos Agrestes que no Sertão, levando à transformação das terras de policultivo alimentar em áreas de pastagens, estimulando a expulsão dos trabalhadores e/ou moradores e, ainda, provocando um enorme desmatamento da vegetação nativa da região.

Mesmo com a crise da modernização agrícola em épocas mais recentes, o incentivo de políticas de governo ainda ia no sentido da monocultura em contraposição à diversidade produtiva, mais favorável à segurança alimentar e ao desenvolvimento do mercado local. Pode-se citar o caso da batatinha nos anos 80 e 90, em grande parte da região. Com a batatinha, os programas governamentais estimularam o monocultivo, a utilização de pacotes agro-químicos, a introdução de sementes oriundas de outras regiões e não adaptadas aos Agrestes. Além disso, facilitaram o acesso ao crédito e à assistência técnica, voltados unicamente para difusão da cultura e incorporação dos “pacotes tecnológicos”. O resultado foi uma desestruturação geral das propriedades, o endividamento das famílias e perda da capacidade produtiva dos sistemas devido à degradação do solo, da água, ao desmatamento da vegetação que dava suporte natural à fertilidade e umidade da terra (WEID et al, 2002).

Enfim, se hoje a agricultura familiar e a diversidade estão presentes no território e ainda têm uma grande importância, deve-se à capacidade de

resistência dos agricultores familiares e de suas organizações. Foi uma agricultura capaz de conviver com a cultura de algodão em todos os padrões de propriedade; que se retraiu aos limites da pequena propriedade durante o período áureo do agave; que ocupou os “poros” deixados pela monocultura do café e da cana-de-açúcar; que foi expropriada da terra no auge da cana-de-açúcar e na expansão da pecuária; mas que jamais deixou de resistir, dizem Moreira e Targino (1997). Os Agrestes então formam um território forjado a partir das lutas e resistências dos agricultores familiares e de suas organizações – “identidade de resistência” – mas também um território com uma experiência social em curso – uma “identidade de projeto”. É nesse espaço que, no contexto recente, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial passou a atuar, definindo e implantando sua estratégia de desenvolvimento no Território da Borborema.

6.4. O Plano Territorial de Desenvolvimento

Embora pouco compartilhado anteriormente entre os diversos atores no território, o auto-diagnóstico, contudo, serviu para fundamentar o debate em torno de uma problemática mais ou menos comum. Problemática esta que foi útil em relação aos passos seguintes da oficina de concepção do desenvolvimento e da formulação do “perfil sintético do PTDRS”. O Plano Territorial tinha a finalidade de expressar a materialização dos pactos estabelecidos entre os atores sociais em relação ao processo de desenvolvimento do território. Para a SDT, “o plano não é caracterizado apenas pelo documento que o representa, mas sim, como um conjunto organizado de proposições e de decisões que conformam um acordo territorial que tem a participação da maioria dos atores sociais” (BRASIL/MDA/SDT, 2005b, p. 22). A oficina, ao final de 2004, seria uma primeira aproximação nesse sentido.

Para isso convém destacar um aspecto relevante: a definição dos “eixos aglutinadores do PTDRS” (conforme quadro 13 abaixo) que, na proposição da SDT, deveriam orientar o processo de desenvolvimento, por meio de programas e ações concretas, enfim os rumos do desenvolvimento.

QUADRO 13

Eixos aglutinadores, estratégias de ação e programas no Território da Borborema.

EIXOS AGLUTINADORES	ESTRATÉGIAS	PROGRAMAS
Fortalecimento da agricultura familiar e da reforma agrária com base na agroecologia	Intensificar a produção agroecológica familiar.	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimento dos sistemas diversificados de produção nos roçados; • Fortalecimento da produção dos sistemas sustentáveis de criação de ruminantes (bovinos, caprinos e ovinos); • Fortalecimento da produção dos sistemas diversificados de fruteiras e consórcios vegetais; • Fortalecimento da apicultura e meliponicultura; • Intensificação das experiências produtivas dos quintais (espaço de afirmação social e econômico) • Fortalecimento dos sistemas diversificados de produção nos reservatórios de água (piscicultura e hortas).
	Acesso dos(as) agricultores(as) familiares aos mercados.	<ul style="list-style-type: none"> • Criação e melhoramento de núcleos de comercialização de produtos da agricultura familiar nas cidades do território; • Aquisição institucional dos produtos agroecológicos da agricultura familiar (merenda escolar, creches, hospitais, etc.).
	Financiamento dos sistemas produtivos.	<ul style="list-style-type: none"> • Democratização do acesso ao crédito, desburocratizando-o; • Fortalecimento de práticas solidárias nas comunidades por meio de créditos rotativos.
	Priorizar a reforma agrária.	<ul style="list-style-type: none"> • Estimulo aos processos de acesso a terra; • Reestruturação fundiária no território.
	Fortalecer a infra-estrutura do campo.	<ul style="list-style-type: none"> • Melhoramento da infra-estrutura de moradia no campo.
	Segurança hídrica.	<ul style="list-style-type: none"> • Infra-estrutura e manejo integrado de água.
Saúde, segurança alimentar e nutricional.	Assegurar o atendimento de saúde no campo.	<ul style="list-style-type: none"> • Melhoramento do acesso à política pública de saúde; • Fortalecimento da saúde preventiva no campo; • Ações integradas com agentes de saúde e médicos da família, referentes à orientação de pessoas intoxicadas.
	Assegurar o acesso à alimentação de qualidade e promoção de práticas alimentares saudáveis.	<ul style="list-style-type: none"> • Atendimento de saúde no campo, com práticas alimentares saudáveis. • Processos de saúde no campo, com base na segurança alimentar e nutricional; • Multimisturas e remédios caseiros.

Educação, formação e capacitação.	Educação e formação.	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidação de processos de educação, formação e capacitação contextualizadas no campo. • Formação de agentes de desenvolvimento rural nas comunidades; • Valorização da cultura do meio rural.
	Capacitação e assessoria técnica.	<ul style="list-style-type: none"> • Aprimoramento dos processos de assessoria, extensão rural e experimentação de forma contínua e contextualizada; • Estruturação/constituição de assessoria técnica pública compatível com os novos paradigmas de desenvolvimento e de acordo com as diretrizes e demandas da agricultura familiar; • Valorização do papel dos agricultores experimentadores.
Participação social.	Construir sinergias.	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimento das diversas formas organizativas existentes no território, integrando ações e políticas públicas, sociedade civil e poder público; • Estabelecimento de parcerias e alianças estratégicas pertinentes ao desenvolvimento sustentável no território; • Gestão de recursos públicos por organizações da sociedade civil.
Meio ambiente e recursos naturais.	Gestão ambiental.	<ul style="list-style-type: none"> • Implantação de usinas de tratamento de lixo associadas à promoção de programas de educação ambiental; • Recuperação dos solos degradados; • Reflorestamento de matas ciliares e proteção das nascentes e fontes; • Canalização de esgoto urbano/saneamento básico.

Fonte: Arquivo do Núcleo Técnico do Território da Borborema, Nov. 2005 (com adaptações).

Na definição dos eixos aglutinadores muito influenciou o auto-diagnóstico e toda a problemática relatada acima, consolidando algumas estratégias que, inclusive poderiam contribuir para se pensar o desenvolvimento da produção não unicamente pela lógica da monocultura ou da estruturação de cadeias produtivas, estrito senso. Os eixos poderiam ajudar numa compreensão mais próxima da lógica sistêmica e integradora, tendo uma maior aproximação, portanto, com a situação atual da agricultura familiar e das experiências agroecológicas em curso no território. Com a definição dos eixos, os projetos anuais de investimentos passariam a ser orientados em função de cada eixo aglutinador e de cada estratégia de desenvolvimento, evitando assim, desvios de finalidades dos recursos do programa de desenvolvimento dos territórios.

Salienta-se, por fim, que, sem negar os seus avanços, a “oficina de concepção do desenvolvimento” estendeu-se por seis dias (divididos em três etapas, conforme quadro 12 acima) e se transformou num processo cansativo, não só pelo volume de trabalho e reflexão exigidos, mas principalmente pela opção feita na condução da oficina, isto é, na metodologia. Fato é que, por um lado, houve uma baixa participação das pessoas (era final de ano), em relação ao número de representantes dos vinte e um municípios do “Fórum Territorial”. Além disso, muitos dos participantes ainda não haviam participado de nenhuma oficina e, com isso, pouco interagiram com o processo como um todo, e também houve uma enorme rotatividade de pessoas representando um mesmo município nas três etapas da oficina. Por outro lado, foi uma discussão “burocrática”, partindo de conceitos e métodos de planejamento (à moda do “empreendedorismo”) que pouco dialogavam com experiências e vivências concretas dos atores do território. O auto-diagnóstico, por exemplo, que poderia ajudar ainda mais na condução, embora contribuindo com o conteúdo geral da oficina, ficou metodologicamente deslocado.

Quanto à visão de futuro que tinha uma função primordial no sentido de ser a revelação definitiva de cada território, isto é, estruturar o “Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável – PTDS” que, por sua vez, serviria de organizador e articulador na implementação de ações que pudessem transformar o quadro atual do território (BRASIL/MDA/SDT, 2005a, p. 29), na verdade, foi uma “visão” que teve como característica a improvisação e o descolamento da realidade, assemelhando-se, num primeiro momento, a uma “futuologia”

(idealizando um cenário ótimo para os próximos trinta anos), conforme pode ser percebido na parte introdutória citada abaixo.

As sementes da gestão descentralizada do Governo Lula, no período 2003-2007, plantadas no Território da Borborema, germinaram e deram frutos que são colhidos hoje trinta anos depois por atores e atrizes [sic] que acreditaram no processo. São as transformações de uma realidade historicamente conquistada, discutida e construída pela Sociedade Civil Organizada [...]. Hoje, as políticas públicas são muito mais autênticas, cessando os pacotes e passando pela discussão e aprovação de propostas pelas bases organizadas do Território, gestando novos projetos e ações compartilhadas. O PROJETO MAMANGUAPE (da PETROBRÁS) e os do PRONAF a exemplo dos mercados de Montadas, Esperança e Lagoa de Roça, com feiras micro-regionais semanais, com vendas diretas aos consumidores urbanos; houve a formação de consórcios de Prefeituras com Projetos Estratégicos os quais proporcionaram novos ambientes e níveis de ensino nas Escolas Rurais, o Turismo Rural; as Indústrias caseiras familiares com beneficiamento da fruticultura em polpas comercializadas em sorveterias, restaurantes e hospitais de Campina Grande; o Crédito diferenciado e interativo foi a maneira de acabar o endividamento dos Agricultores Familiares; Escolas Rurais noturnas foram criadas para jovens e adultos; anualmente as Entidades do Território da Borborema concorrem a premiações com as experiências agroecológicas dos agricultores familiares, promovidas por entidades exteriores; pequenas propriedades foram reorganizadas com infra-estruturas d'água, cercas e residências mais dignas, mudando a estratificação fundiária do Território, hoje, com um mínimo de 0,8% de grandes propriedades.¹⁶⁸ [grifos nossos]

Fato é que, num quadro geral, ao contrário de algumas oficinas anteriores, houve pouca interação entre a Secretaria de Desenvolvimento Territorial e os atores sociais no sentido de ajustar metodologicamente a oficina e de adaptá-la ao contexto específico do território. Foi um processo bastante utópico, pensado por técnicos que procuravam “idealizar” e generalizar dinâmicas sociais específicas. Assim sendo, o resultado foi um produto aquém do que se esperava ou que potencialmente poderia ser extraído da oficina, tendo em vista sua duração, seu conteúdo e seus produtos finais desejados.

¹⁶⁸

Texto da primeira versão da visão de futuro, segundo notas do próprio autor e dos relatores nas várias etapas da “oficina de concepção básica do desenvolvimento”.

6.5. Concluindo sobre o planejamento territorial

No ano de 2005 teve continuidade o processo de formação e várias oficinas ocorreram no decorrer do ano. Contudo, esse ano foi importante no sentido de se estruturar as “instâncias territoriais” de gestão, já criadas desde 2004. Destacam-se dois espaços importantes: o “Fórum Territorial” e os “núcleos” de coordenação e técnico.

Primeiramente, o *Fórum* passou a ter uma denominação ampla (embora tenha sido definido anteriormente, na “oficina de gestão e planejamento territorial”, conforme quadro 12), ou seja, “Fórum de Desenvolvimento Territorial Sustentável da Borborema”, com o seguinte objetivo: “primar pelo desenvolvimento sustentável do Território da Borborema no fortalecimento e ampliação da agricultura familiar, com base agroecológica, na participação e controle social”.

A plenária do *Fórum*, por sua vez, constituía a instância máxima do Território da Borborema com as seguintes atribuições: (i) mobilizar, articular, os atores sociais para consolidar a estratégia de desenvolvimento territorial da Borborema; (ii) propor, definir, homologar, articular a construção coletiva e a implementação do PTDRS; (iii) definir prioridades e selecionar projetos; (iv) articular as instituições e parcerias para elaboração e implementação dos projetos; (v) discutir e aprovar o regimento interno; e (vi) possibilitar o fortalecimento da gestão social envolvendo os principais atores e entidades que atuam no desenvolvimento do território rural.

Para melhor coordenar as plenárias, evitando possíveis “manipulações”, o *Fórum*, por meio de sua coordenação, enviou uma “carta circular” (conferir anexo “v”) a todos os integrantes (ou potenciais membros), solicitando a indicação do representante na plenária, formalizando e organizando a participação no Fórum Territorial (conforme quadro 14, abaixo). Evidentemente, que alguns atores eram membros *natos* do *Fórum* e, assim, poderiam participar da plenária, desde que formalizassem a situação. Estes atores eram as prefeituras municipais, os sindicatos de trabalhadores rurais e os conselhos municipais de desenvolvimento rural.

QUADRO 14

Composição da Plenária do Território da Borborema¹⁶⁹

GOVERNO	Prefeituras municipais	Alagoa Nova; Campina Grande; Esperança; Montadas; Puxinanã; Queimadas; Remígio; e S.S. Lagoa de Roça.	08
	Instituições Governamentais	EMPASA EMATER	02
SOCIEDADE CIVIL	Sindicato de trabalhadores Rurais	Arara; Areia; Lagoa Seca; Matinhas; Montadas; Queimadas; Remígio; S.S. Lagoa de Roça; e Solânea.	09
	Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável	Alagoa Nova; Arara; Montadas; Puxinanã; Queimadas; S.S. Lagoa de Roça; e Solânea.	07
	Organizações Não Governamentais	AS-PTA; INCRO – Areial; ARRIBAÇÃ;	03
	Movimentos Sociais e Organizações dos Agricultores	FETAG	01
Total Plenária			30

Fonte: Arquivo do Núcleo Técnico do Território da Borborema. Nov. 2005 (com adaptações).

Enfim, o *Fórum Territorial*, por um lado, era o objeto das oficinas, espaço privilegiado de formação e de interação, diálogo e consensos entre setores sociais e organizações da sociedade civil e governos. Por outro lado, era também o espaço de deliberação e decisão, em última instância, das propostas para os “projetos” territoriais a cada ano e das ações a serem desenvolvidas pelos atores sociais no território.

Embora ele buscasse estabelecer uma certa autonomia, sua dinâmica ficava muito submissa à agenda da SDT e da consultoria territorial instalada na Paraíba. Faltava ao *Fórum* uma agenda própria que permitisse tomar iniciativas independentes da secretaria ministerial. Além disso, agravava-se ainda mais pelo fato dele não dispor de recursos específicos que pudessem favorecer uma dinâmica própria. Novamente aqui, os recursos disponibilizados pela Secretaria para formação eram exclusivamente para as oficinas. Caso o *Fórum* optasse por fazer algum tipo de atividade, alguma formação que não estivesse dentro do interesse da SDT (ou seja, dentro das “ofertas” do programa), cada organização membro teria que assumir os custos. Para algumas organizações, isso até era possível, pois muitas delas tinham como estratégia participar desse espaço e

¹⁶⁹ Organizações que responderam à carta circular e formalizaram sua participação no “Fórum Territorial” até 21 de novembro de 2005.

disponibilizavam recursos para isso (caso das ONG's, órgãos de governos, dentre outras). Contudo, para outras organizações, especialmente, organizações da agricultura familiar, assumir custos com deslocamentos, refeições, hospedagens (muitas vezes), dentre outros, seria inviável.

Repetia-se aí o mesmo problema vivenciado, outras tantas vezes, no processo de consolidação dos Conselhos de Desenvolvimento Rural, criados a partir do Pronaf infra-estrutura. Ou seja, os representantes do governo que participavam dos conselhos eram funcionários remunerados para exercer uma função técnica mais ou menos definida, cumprindo esse papel também nesses espaços. Destacavam-se aí os técnicos de empresa de assistência técnica do estado – Emater, que representavam em grande parte o governo municipal. Já os agricultores se engajavam nos conselhos enquanto militantes que, por sua vez, exerciam atividades múltiplas além de seus trabalhos propriamente ditos. A disparidade se agravava ainda mais “em razão das condições de vida freqüentemente precárias dos representantes da agricultura familiar nos conselhos” (MARQUES, 2004, p. 53).

Por outro lado, os canais de acesso dos integrantes do *Fórum Territorial* às informações necessárias para tomar iniciativa aos processos eram insuficientes – quando essas informações eram disponibilizadas, vale ressaltar (!), uma vez que nem sempre isso acontecia. Havia excessiva centralização das informações em espaços pouco acessíveis, seja na consultoria territorial seja ainda nas organizações contratadas pela SDT para a coordenação das oficinas. De modo que se estabeleceu um enorme gargalo entre o *Fórum* e a Secretaria de Desenvolvimento Territorial, no tocando às informações necessárias ao “bom diálogo” e ao andamento da estratégia de desenvolvimento com abordagem territorial. O espaço privilegiado para troca dessas informações era justamente o momento das oficinas – e somente aí.

Por sua vez, o núcleo de coordenação, também criado em 2004 (conferir quadro 15) tinha as seguintes atribuições: (i) coordenar ações do *Fórum* e do núcleo técnico; (ii) articular atores e instituições no processo de desenvolvimento territorial; (iii) realizar e/ou articular ações e estratégias para implementação do PTDRS e decisões do *Fórum*; e (iv) elaborar proposta de regimento interno a ser apresentada, discutida, analisada e aprovada pelo *Fórum*.

Já o núcleo técnico (também no quadro 15), por seu turno, tinha como atribuições: (a) apoiar tecnicamente o *Fórum* e a *Coordenação territorial*; (b)

elaborar estudos, diagnósticos, planos e projetos; (c) preparar eventos, reuniões, seminários, oficinas; (d) mobilizar atores sociais do território; (e) apoiar entidades executoras do território na elaboração dos planos de trabalho e encaminhamento da documentação junto à Caixa Econômica Federal; e (f) apoiar na gestão de projetos e recursos do *Fórum Territorial*.

QUADRO 15
Composição dos colegiados territoriais

	COORDENAÇÃO TERRITORIAL	NÚCLEO TÉCNICO TERRITORIAL
GOVERNO	UFPB, EMATER, BNB, Prefeitura 1, Prefeitura 2.	EMATER, INTERPA, EMBRAPA, UEPB, UFPB, UFCG, Banco do Nordeste, Banco do Brasil.
SOCIEDADE CIVIL	AS-PTA, Pólo Sindical da Borborema, Fórum dos Assentados, FETAG, CMDRS 1, CMDRS 2.	AS-PTA, PATAAC, AGRICULTORES EXPERIMENTADORES, ACJ (Associação de Consultores Juniores), MAE (Movimento Agro-Ecológico), APETUR, Articulador Territorial.

Fonte: Arquivo do Núcleo Técnico do Território da Borborema. Nov. 2005 (com adaptações).

Concebidas enquanto instâncias autônomas, na prática, estes dois núcleos se confundiam. Primeiramente, porque as organizações não conseguiam mobilizar mais de uma pessoa para participar do processo: uma, para participar da coordenação, e outra, do núcleo técnico, além do *Fórum Territorial*. Portanto, uma só pessoa, quando era o caso, participava de ambos os núcleos e de todo o processo.

Fato é que, optou-se, num determinado momento por definir essas instâncias sobrepostas, como uma “coordenação ampliada”, conjugando o núcleo técnico e a coordenação. Com essa decisão foi possível estabelecer uma agenda mensal, especialmente após a contratação do “articulador territorial”, uma figura “híbrida” entre “ser do governo” e estar “a serviço da sociedade civil”:

Esses articuladores atuam no núcleo técnico [do Fórum] apoiando a execução de diversas atividades vinculadas ao plano territorial, ao monitoramento, ao acompanhamento de contratos de serviços técnicos e animando processos diversos, segundo suas capacidades (BRASIL/MDA/SDT, 2005b, p. 27).

Enfim, embora o articulador territorial tenha se configurado numa figura importante no sentido de dinamizar uma agenda mais específica ao Território da

Borborema, todavia, essa agenda era quase toda preenchida em função dos projetos anuais, seja na sua elaboração, seja na cobrança junto aos gestores municipais para a execução dos mesmos ou – colocando noutros termos – para cumprir as “burocracias” (as novas e as herdadas) do processo de desenvolvimento territorial. Assim, havia pouco espaço e/ou disposição dos membros do *Fórum Territorial* para sair da agenda previamente estabelecida (seja pela SDT, seja pela elaboração de projetos anuais) e mesmo quando havia essa disposição, faltavam condições e apoio: informações, recursos materiais, etc.

CAPÍTULO SÉTIMO

Ensinamentos e contribuições desse “experimentalismo institucional”

Inicialmente, é bom que se diga que a orientação de políticas públicas com abordagem territorial foi bem recebida pelas organizações da sociedade civil. Essa foi a análise dos movimentos sociais em quase todo o Brasil. Na Paraíba, especialmente, a ASA-Paraíba e o Pólo Sindical da Borborema, após a visita do secretário de Desenvolvimento Territorial, Humberto Oliveira, ao estado (em 2003), e logo no início da implantação da política, também o acharam. Já os gestores públicos e governos estaduais e municipais, todavia, não foram muitos simpáticos a esta “nova” orientação de política do Governo Federal. Fora as satisfações de uns e insatisfações de outros, convém tirar daí alguns ensinamentos.

7.1. Seleção dos territórios: o caso da Borborema

Primeiramente, em relação à seleção dos territórios, o discurso da Secretaria de Desenvolvimento Territorial era de que os territórios seriam identificados a partir da concentração de agricultores familiares e de famílias assentadas e acampadas, da “existência de capital social, de iniciativas de programas e projetos em curso, do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), além de critérios complementares estabelecidos no âmbito dos CEDRS”.¹⁷⁰ De modo geral, em todo país, de início não houve grandes problemas. Apenas alguns gestores públicos municipais ficaram insatisfeitos pelo

¹⁷⁰ SDT já selecionou 54 territórios rurais em 16 estados brasileiros. **Boletim Notícias Agrárias**, nº 209. NEAD/MDA, Brasília. Portal do NEAD. Disponível em: <<http://www.nead.org.br/boletim/boletim.php?boletim=209¬icia=856>>. Acesso em 09 Out. 2006.

fato de seus municípios não integrarem nenhum dos territórios; outros insistiram tanto que conseguiram se inserir como membro em algum território.

Entretanto, muitos problemas começaram a aparecer, especificamente, durante o processo de formação continuada e elaboração dos projetos territoriais. No caso da Paraíba, inicialmente percebeu-se que muitos municípios se inseriram na delimitação de algum território muito mais por força política do que propriamente em função dos critérios estabelecidos *a priori*. Ao longo do processo percebeu-se que eram pouquíssimos os que tinham alguma “identidade territorial”, a não ser o fato de pertencerem – por proximidade geográfica – à determinada região. De modo que a disputa pelos recursos comprovavam essa baixa identificação de cada um com o todo territorial.

Exemplo claro dessa não-identidade era o planejamento anual ou os “projetos estratégicos” para o território. Conforme citado anteriormente, a partir de 2003, a linha de financiamento de infra-estruturas do Pronaf não se destinava mais a municípios isolados. Os territórios deveriam ser priorizados e as propostas, necessariamente, seriam negociados nas oficinas, assim os projetos teriam a legitimidade do *Fórum Territorial*. Na realidade, o antigo Pronaf Infra-estrutura (além da capacitação, apoio às entidades associativas e cooperativas, apoio às iniciativas de comércio e desenvolvimento de negócios e, por fim, cooperação horizontal e institucional) passaria a fazer parte dos “projetos específicos dos territórios”.¹⁷¹ Isto é:

O Programa prevê a disponibilização de recursos para financiamento parcial de projetos inovadores, demonstrativos e associativos, de caráter econômico, social e institucional, ou a resultante de combinações entre eles, todos a serem analisados e atendidos, sob critérios de oportunidade, adequação, qualidade e mérito, pelas diversas áreas técnicas da SDT, do MDA ou por outros parceiros estratégicos (BRASIL/MDA/SDT, 2005b, p. 22).

A primeira experiência de negociação de projetos via Pronaf Infra-estrutura com abordagem territorial ocorreu ainda em 2003, logo após a implantação dos territórios na Paraíba. Em específico, na Borborema, logo encerrada a primeira oficina do ciclo de formação (em setembro de 2003), formou-se uma comissão para fechar as propostas que saíram da plenária territorial. Comissão esta com as seguintes funções: (i) elaborar o projeto

¹⁷¹ Conforme SDT, os projetos específicos dos territórios eram apenas um dos instrumentos para o planejamento e a gestão territoriais. Os outros eram: o PTDRS (visto no capítulo anterior) e o monitoramento e a avaliação das iniciativas e ações desenvolvidas no território. Estes, por sua vez, pelo fato de se configurarem num processo ainda recente, carecem de mais elementos e de uma maior maturação para uma melhor reflexão (BRASIL/MDA/SDT, 2005b, p. 22).

territorial, seguindo as definições tiradas na oficina e as orientações da SDT; (ii) encaminhar o projeto para o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural/Pronaf; (iii) indicar e selecionar as entidades executoras; e (iv) socializar o projeto para os representantes do território.

Os procedimentos eram quase os mesmos feitos anteriormente pelos municípios, com exceção dos conselhos municipais, que perderam sua função de avaliar o projeto, ficando a cargo da comissão territorial. Assim, organizada a lista de demandas, a comissão priorizou dois eixos: infra-estruturas hídricas e apoio à comercialização para agricultura familiar.

Em relação a infra-estruturas hídricas, o projeto territorial em 2003 contemplava a construção de cisternas de placas e barragens subterrâneas, além da aquisição de quites de formas para construção de cisternas. Vale ressaltar que nesse eixo, o *Fórum Territorial* buscou contemplar todos os 21 municípios do território, mesmo aqueles que não estavam presentes na oficina e mal tinham conhecimento sobre a “nova” política do Governo Federal. Além disso, na ocasião havia um sentimento de exclusão compartilhado entre os gestores públicos municipais, uma vez que o Governo Lula estava privilegiando a sociedade civil em detrimento dos governos e prefeituras. Um exemplo disso era o caso das cisternas de placas, pois o governo havia assumido o projeto de construção de cisternas (chamado de Programa Um Milhão de Cisternas – P1MC) em parceria com a sociedade civil, no caso a Articulação no Semi-Árido Brasileiro (conforme visto na primeira seção). Diante disso, cedendo aos desejos dos gestores públicos municipais (desejo aguçado depois da vinda do Presidente à região, conforme relatado na seção anterior), a plenária “decidiu” que todos os municípios iriam receber recursos para a construção de cisternas (em média 25).

As “barragens subterrâneas”, por sua vez, sendo uma ou duas por município (dependendo da disponibilidade de locais), serviriam como experiência demonstrativa do potencial que a tecnologia poderia oferecer ao território, no sentido de incrementar a produção agrícola das unidades familiares.¹⁷² Muitas dessas barragens haviam sido feitas na região e seu aproveitamento produtivo

¹⁷² Sobre experiências técnicas e produtivas em relação a barragens subterrâneas, conferir Portal da Embrapa Semi-Árido. Disponível em: <<http://www.cpatsa.embrapa.br/noticias/rel21.htm>> ou em <<http://www.sct.embrapa.br/Liv/DetalheProduto.ASP?CodigoProduto=00076660&Pesquisa=Titulo&Criativo=dctv>>; ou ainda em <[http://atlas.sct.embrapa.br/pab/pab.nsf/0/33584f8c1fd7661f83256663007fb1ea/\\$FILE/pab163_96.doc](http://atlas.sct.embrapa.br/pab/pab.nsf/0/33584f8c1fd7661f83256663007fb1ea/$FILE/pab163_96.doc)>. No campo das Organizações Não-Governamentais (ONGs) essa “tecnologia” se expandiu bastante nos últimos anos. Conferir modelo usado basicamente pelas ONGs do semi-árido no portal do IRPAA. Disponível em: <<http://www.irpaa.org.br/ebookbr/page16.htm>>. Acesso em 18 Jan. 2007.

(uma vez que, artificialmente, formava um lençol freático) já fazia bastante sucesso, especialmente para produção de ração animal e de produtos agrícolas destinados aos mercados locais e feiras livres, especialmente as feiras agroecológicas em vários municípios (Lagoa Seca, Esperança, Massaranduba, etc.).

Em relação ao eixo de apoio à comercialização, duas ações foram propostas em 2003: a construção de um mercado do produtor e equipamentos para instalação de uma feira agroecológica. Aqui as ações foram específicas a dois municípios do território. O mercado do produtor, no município de Montadas, havia sido uma proposta encaminhada em 2002, ao Pronaf Infra-estrutura, e suspensa em função das novas normas da linha de financiamento. Os representantes do município de Montadas convenceram os participantes da plenária territorial da sua relevância e “justiça”, pois muitos agricultores já haviam criado expectativas em torno desse espaço de comercialização no município. Já a feira agroecológica, a ser instalada em Campina Grande, havia sido fruto de uma negociação entre o Pólo Sindical da Borborema e a prefeitura de Campina Grande. A idéia de uma feira regional em Campina Grande (cidade que polarizava muitos serviços e o comércio regional) por parte do Pólo era anterior à política com abordagem territorial. Contudo, esta possibilitou a negociação da proposta e concretização da idéia.

De modo geral, o projeto territorial da Borborema em 2003 contemplou muitas iniciativas técnicas e organizativas no campo da agroecologia, especialmente aqueles “experimentadas” pelos Pólo da Borborema. Porém, por um lado, ainda padeceu do “pecado original” característico dos antigos projetos do Pronaf Infra-estrutura: a “lista de balcão” que caracterizava os projetos municipais (BEDUSCHI FILHO e ABRAMOVAY, 2004), havendo um certo rateio de recursos previstos para o território (que era da ordem de 500 mil reais) sem muita preocupação com a integração das propostas e com a “sinergia” que elas poderiam proporcionar.

Por outro lado, a idéia de beneficiar todos os municípios (sentimento de se fazer justiça) ficou apenas na boa intenção. Como a execução das ações do projeto ficava sob a responsabilidade de cada prefeitura beneficiada (obrigatoriedade da legislação em torno do Orçamento Geral da União – OGU – em infra-estruturas, com recursos não reembolsáveis, uma vez que só podem ser construídas por algum dos entes da Federação: municípios ou estados),

muitos recursos não foram acessados pelas prefeituras. Ao final de 2005, apesar de inúmeras investidas da coordenação do *Fórum Territorial*, apontando para a relevância das obras, mesmo assim muitos gestores públicos municipais não se interessaram pelos “poucos recursos” do projeto ou não tinham interesse nas ações, por exemplo, com cisterna ou com barragem subterrânea. Conseqüentemente, grande parte dos recursos destinados ao território em 2003 não foi acessada pelos municípios e retornou à União (conferir quadro 16).

QUADRO 16

Panorama geral dos projetos e valores que retornaram aos cofres da União (ano 2003)

MUNICÍPIO	VALOR	METAS	MOTIVO
CASSERENGUE	30.098,00	27 Cisternas de placas 02 kits de formas para cisternas de placas 01 Barragem subterrânea	Contrato não assinado.
MATINHAS	27.068,00	26 Cisternas de placas 02 kits para cisternas de placas	Contrato não assinado
QUEIMADAS	30.098,00	27 Cisternas de placas 02 kits de formas para cisternas de placas 01 Barragem subterrânea	Contrato não assinado
ALGODÃO DE JANDAIRA	32.118,00	27 Cisternas de placas 02 Kits de formas para cisternas de placas 02 Barragens subterrâneas	Contrato cancelado.
PILÕES	29.088,00	26 Cisternas de placas 02 kits de formas para cisternas de placas 01 Barragem subterrânea	Contrato cancelado.
MASSARANDUBA	29.088,00	26 Cisternas de placas 02 kits de formas para cisternas de placas 01 Barragem subterrânea	Contrato cancelado.
PUXINANÃ	29.088,00	26 Cisternas de placas 02 kits de formas para cisternas de placas 01 Barragem subterrânea	Contrato cancelado.
SERRARIA	29.088,00	26 Cisternas de placas 02 kits de formas para cisternas de placas 01 Barragem subterrânea	Contrato cancelado.
TOTAIS	235.734,00	211 Cisternas de placas 16 Kits de formas para cisternas de placas 08 barragens subterrâneas	

Fonte: Arquivo do Núcleo Técnico do Território da Borborema. Out. 2005 (com adaptações).

Especificamente sobre a feira agroecológica, a “burocracia” da Caixa Econômica Federal e da Prefeitura de Campina Grande, bem como a mudança dos gestores municipais de 2004 para 2005, emperraram o projeto. Por algumas vezes se marcou a inauguração da feira, até mesmo com a presença do secretário Humberto Oliveira (como ocorreu em outubro de 2005), mas os equipamentos não ficaram prontos a tempo. Apesar disso, a feira agroecológica já era um espaço consolidado, pois desde 2003, com o “natal sem veneno”¹⁷³, o Pólo Sindical da Borborema se antecipou à liberação dos recursos do projeto territorial e, com recursos de outras fontes e contando com outros apoios, estruturou o espaço da feira em Campina Grande.

Assim, passaram-se quase três anos (as propostas de 2003 poderiam ser executadas em 2004, desde que os contratos fossem publicados em Diário Oficial ainda em 2003) e apenas a proposta do mercado público do município de Montadas havia sido executada integralmente. Fato é que isso veio revelar o pouco empenho dos gestores públicos municipais quando os interesses por trás das propostas não coincidem com os interesses do “prefeito” (falta de interesse ou retaliação?). Havia uma não-identidade predominante num espaço em que a SDT insistia na construção de uma identidade por meio do rateio de recursos.

Esse problema – rateio e recursos perdidos – vai se repetir em muitos territórios pelo Brasil afora e em quase todos os projetos do Território da Borborema nos anos seguintes. Assim foi em 2005, pois com as eleições de 2004, os novos gestores municipais passaram a demonstrar mais interesse na abordagem territorial do que os anteriores. Depois da realização de uma “oficina” específica para apresentar a estratégia de desenvolvimento territorial aos novos gestores públicos (conforme quadro 12 acima), aproximando-os do processo, as propostas negociadas para o projeto territorial de 2005 sofreram novamente uma certa pulverização. Embora em menor intensidade que no ano de 2003, o projeto de 2005 caracterizou-se por um relativo rateio dos recursos disponíveis para o território (quase um milhão de reais), todavia, desta vez em torno dos municípios que se fizeram representar no processo de formação. Foram penalizados aqueles municípios em que os gestores públicos não estavam presentes, mesmo se representantes de organizações da sociedade civil dos

¹⁷³ O “natal sem veneno” (inspirado na antiga campanha do Betinho: natal sem fome) foi uma estratégia de alavancar a feira agroecológica em Campina Grande. Era, ao mesmo tempo, uma forma de fazer uma campanha de conscientização sobre o risco do uso de agrotóxicos nos alimentos para os consumidores e uma forma de *marketing* dos produtos que seriam oferecidos na feira, isto é, produtos sem agrotóxicos.

municípios “faltosos” (leia-se, das prefeituras faltosas) estivessem envolvidos com o processo.

Na realidade, este é um exemplo do caso emblemático de como era o Pronaf infra-estrutura. Apesar do alcance e dos resultados sociais tão significativos, dizem Beduschi Filho e Abramovay (2004, p. 17-18), ele apresentava muitos limites que, de certa forma, atravessaram toda a política federal voltada ao interior do País: os projetos tinham um formato de “lista de compras” e não de desenvolvimento. De modo que esse vício foi herdado e transposto aos planejamentos territoriais.

Este parece ser o maior desafio quando se fala em planejamento no Brasil: sair de uma lógica de repartição de recursos e de demanda “de balcão” e passar a planejar numa lógica territorial e de projetos. Tal como pretendida pela SDT (e exposta aqui) a abordagem territorial traz embutida em si “uma nova dimensão à própria idéia de planejamento: não se trata mais de decidir para onde vão recursos já existentes e sim de criar recursos por meio de organizações que sejam significativas para os atores locais” (BEDUSCHI FILHO e ABRAMOVAY, 2004, p. 09). Resta saber se essa “nova dimensão” terá forças para romper com essa cultura de rateio de recursos entre municípios, da competição por políticas públicas e não de pactos de concertação e de integração de esforços.

Na realidade, enfim, fazer parte do território significava brigar por recursos para “meu” município. Muito embora, antes de qualquer coisa, território signifique uma relação de poder (em que interesses individuais e coletivos afloram), contudo é bom deixar clara uma diferença fundamental, quer dizer, a definição de territórios como “construção social” e de “territórios decretados”, ou seja, definidos a partir de uma intervenção governamental. Foi este último caso que prevaleceu em muitas regiões do país com a estratégia de desenvolvimento territorial da SDT.

Com a ajuda dos quadros abaixo (quadros 17 e 18) percebe-se isso mais claramente, apresentando-se o Território da Borborema, definido em função da ação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, em comparação com a área de articulação de Pólo Sindical da Borborema, por exemplo, uma rede já existente e com uma “identidade” bem mais definida, identificada enquanto uma estratégia de ação em torno de um território agroecológico. Além do mais, o mesmo espaço geográfico é objeto de intervenção de outras duas instâncias: o Fórum de Assentados e o Projeto Rio Mamanguape.¹⁷⁴

QUADRO 17

Comparação entre os diversos atores coletivos e ações territoriais na Borborema

MUNICÍPIOS DO TERRITÓRIO DA BORBOREMA	MUNICÍPIOS DO PÓLO SINDICAL DA BORBOREMA	MUNICÍPIOS DO PROJETO RIO MAMANGUAPE
Alagoa Nova; Algodão de Jandaíra; Areia; Areial; Arara; Borborema ; Campina Grande; Casserengue; Esperança; Lagoa Seca; Massaranduba; Matinhas; Montadas; Pilões; Puxinanã; Queimadas; Remígio; S. S. de Lagoa de Roça; Serra Redonda; Serraria; e Solânea.	Alagoa Nova; Algodão de Jandaíra; Areial; Arara; Cabaceiras; Casserengue; Esperança; Juazeirinho; Lagoa Seca; Massaranduba; Matinhas; Montadas; Queimadas; Remígio; S. S. de Lagoa de Roça; Solânea; e Soledade.	Areial; Esperança; Alagoa Nova; Lagoa Seca; S. S. de Lagoa da Roça; Matinhas; e Montadas.
		MUNICÍPIOS DO FÓRUM DOS ASSENTADOS
		Areia; Remígio; Serraria; e Pilões.

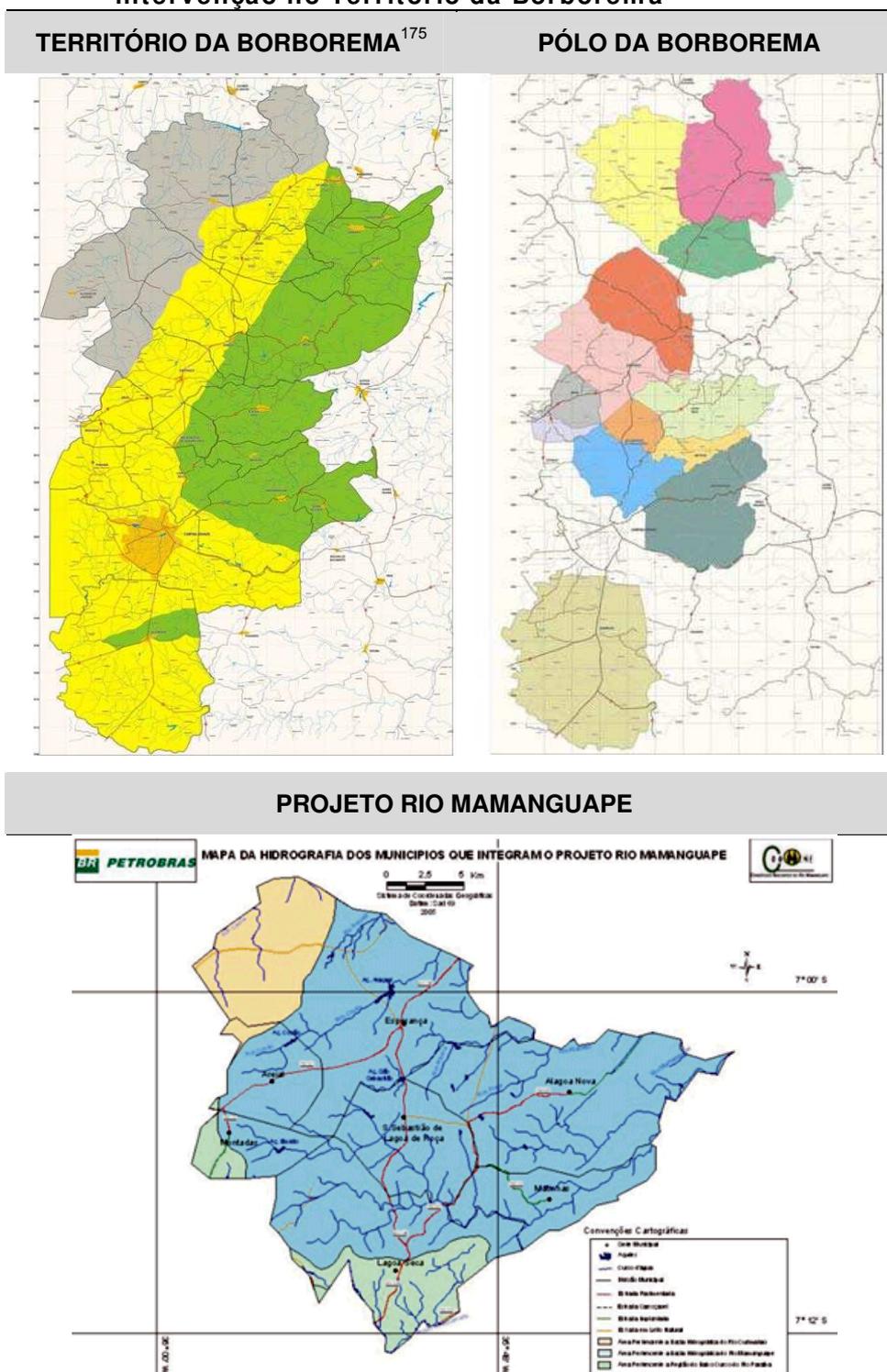
Fonte: Arquivo do Núcleo Técnico do Fórum Territorial da Borborema (com adaptações).

Pode-se concluir que a área definida como território pela Secretaria do MDA tem muito mais uma função de região administrativa, no sentido de se criar um novo ente “institucionalizado” – maior que o município e menor que o estado – que possa potencializar o uso de recursos. Pouco se atentou para o fato das possíveis ações sociais que, de uma forma ou de outra, tinham também estratégias territoriais (redes sociais, articulações intermunicipais, redes de circulação de informação, etc.) e que em sua maioria disputavam poder, privilégio e legitimidade no território. Foi insuficiente a estratégia de formação continuada da SDT, no sentido de perceber esse “capital social”, conforme

¹⁷⁴ Projeto de intervenção na bacia do rio Mamanguape, financiado pelo programa Petrobras Ambiental. Disponível em: <<http://www.coopacne.com.br/hotsite/cida.php>>. Acesso em 23 Out. 2006.

Putnam (2000), que destaca a importância da existência de “regras claras e estáveis nas relações Estado-Sociedade” (LIMA, 2001) e ir compartilhando um pacto de concertação tendo por base “identidades” e projetos. Isto é, o processo de formação, embora o tivesse como princípio, não foi capaz de mobilizar em sua integralidade o capital social, no sentido de sua utilização na construção de uma sinergia entre Estado e sociedade civil para o “bom funcionamento das instituições democráticas, constituindo-se, assim, numa perspectiva alternativa às análises que privilegiam ora a atuação estatal, ora a atuação do mercado no estudo do desenvolvimento sócio-econômico” (LIMA, 2001, p. 46).

QUADRO 18
**Mapas comparativos entre ações e projetos de
 intervenção no Território da Borborema**



Fonte: Arquivo AS-PTA/Pólo da Borborema.

¹⁷⁵ Em função de seus ambientes ecológicos: cinza, curimataú; amarelo, agreste; e verde, brejo.

7.2. O (ex) Pronaf Infra-estrutura

No caso do Pronaf Infra-estrutura, desde o início da criação dessa linha de financiamento, havia uma certa pretensão inovadora, prevendo o protagonismo dos agricultores familiares no planejamento, implantação e avaliação de projetos de caráter municipal e comunitário (ABRAMOVAY e VEIGA, 1999). Porém, apesar dos avanços, eram muitos os gargalos nos municípios, especialmente quando a questão era o diálogo entre sociedade civil e governos. Uma oportunidade como essa criada pela SDT – discutir qual ação (quais equipamentos e obras), bem como o destino e finalidade das ações do Pronaf Infra-estrutura nos municípios – era uma situação muito rara na região. Se o município era um espaço muito limitado para se pensar o desenvolvimento (já foi dito), entretanto o pior em alguns pequenos municípios era a relação personificada da disputa política. Pesava muito – e ainda pesa – o fato de pertencer a este ou aquele grupo, a esta ou aquela família, a essa ou aquela associação, etc.

Dessa mesma opinião – da importância da discussão pública sobre os destinos do financiamento do Pronaf Infra-estrutura – não compartilhavam muitos dos prefeitos municipais que participavam do processo de desenvolvimento dos territórios rurais. O fato é que a abordagem territorial – e sua forma pública de definição de investimentos e ações – tentou quebrar alguns vícios que existiam nos municípios, especialmente em relação à aplicação dos recursos do Pronaf. Na Borborema era comum não existir nenhum debate em torno dos projetos de infra-estrutura nos municípios. Quase sempre os gestores públicos municipais decidiam tudo com seu grupo, em detrimento da participação da sociedade civil municipal.

O caso do município de Lagoa Seca é um bom exemplo. Entre os anos de 2001 e 2002 houve um conflito político no seio do Conselho Municipal (CMDRS) em torno da aplicação da parcela de recursos (cerca de 150 mil reais) oriunda do Pronaf Infra-estrutura. Conflito este que fez o conselho se dividir, entre os partidários da prefeitura e os partidários do sindicato de trabalhadores rurais, cada lado defendendo um “projeto” de desenvolvimento e, conseqüentemente, onde deveriam ser investidos os recursos. Para a prefeitura, interessava a

aquisição de um trator e todo um conjunto de implementos agrícolas. Já o sindicato não era exatamente contra o trator, mas defendia uma discussão com as comunidades para ver se era realmente essa a demanda prioritária para o município, uma vez que a proposta havia saído da “cabeça” do técnico e assessor da prefeitura, “dentro de um gabinete” sem a participação da sociedade civil¹⁷⁶ (BONNAL et al, 2007).

Nas primeiras oficinas territoriais, essa questão – da necessidade de compartilhar a decisão de investimento – veio à tona, gerando uma certa insatisfação de alguns prefeitos. O caso mais grave ocorreu com o prefeito de Montadas que, por algumas vezes, colocava da “não necessidade” da política territorial, pois os municípios sempre foram – e deveriam continuar sendo – os que tinham todas as condições de decidir como aplicar melhor os recursos.

E os prefeitos tinham uma certa razão, pois a abordagem territorial fez diminuir enormemente os recursos do Pronaf Infra-estrutura por município. A questão era que em muitos municípios os recursos que entravam pelo Pronaf infra-estrutura, de fato, correspondiam a uma parcela significativa dos recursos disponibilizados para investimento na agricultura (quando não, os únicos recursos para investimento no setor rural). O município de Lagoa Seca, mais um vez usado como exemplo, em 2002, disponibilizava para secretaria da agricultura recursos orçamentários da ordem de 274 mil reais. Nesse ano, essa secretaria havia ficado com a menor dotação orçamentária do município e a entrada anual de 150 mil reais representava mais que a metade do que havia sido destinado à secretaria no ano de 2002.¹⁷⁷ Num breve levantamento, feito numa das oficinas no Território da Borborema, constatou-se que aproximadamente 10 municípios eram beneficiados pelos recursos do Pronaf Infra-estrutura em 2002 (processo esse anulado com a introdução da abordagem territorial). Se cada um destes conseguisse acessar 150 mil reais por ano (como era a média anual do Pronaf Infra-estrutura para cada município), minimamente, seria um milhão e meio de reais por ano para apenas 10 municípios (dos 21 que compunham o território). Enquanto que em média, nos três primeiros anos para o Território da Borborema, foram alocados pouco mais dois milhões de reais.

¹⁷⁶ Vale ressaltar que entre 2002 e 2003 participamos de um projeto de pesquisa em âmbito nacional (em que o município de Lagoa Seca era um dos campos de análise), sob o título de “estratégias de desenvolvimento rural, multifuncionalidade da agricultura e agricultura familiar: identificação e avaliação de experiências em diferentes regiões brasileiras”. Pesquisa tendo o apoio do CNPq/CAOGR. (cf: CARNEIRO e MALUF, 2003).

¹⁷⁷ Conforme dados da pesquisa, citada na nota anterior.

Abaixo (quadro 19) é possível conferir o número de municípios do Nordeste que faziam parte do Pronaf Infra-estrutura, inclusive depois de sua reformulação¹⁷⁸ na época em que o professor José Eli da Veiga ainda era o secretário executivo de CNDRS. Nessa época, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, além da necessidade de adequar os critérios de seleção dos municípios, já apontava também para a necessidade de incentivar as “organizações intermunicipais”, regularmente constituídas nos estados, visando obter maior resultado no desenvolvimento regional e conseqüentemente no conjunto dos municípios assim organizados. São os primeiros esforços, por assim dizer, de se coordenar a aplicação dos recursos do Pronaf Infra-estrutura de modo mais eficiente e transparente.

QUADRO 19
Recursos aplicados e número de municípios beneficiados pelo Pronaf Infra-estrutura e Serviços Municipais em 2001.

UNIDADE DA FEDERAÇÃO	NÚMERO DE MUNICÍPIOS BENEFICIÁRIOS	VALOR (R\$ 1,00)
Alagoas	34	6.150.000
Bahia	146	26.250.000
Ceará	88	15.900.000
Maranhão	50	9.000.000
Paraíba	72	12.900.000
Pernambuco	72	13.200.000
Piauí	61	10.950.000
Rio Grande do Norte	62	11.250.000
Sergipe	42	7.500.000
NORDESTE	628	113.100.000
BRASIL	1.253	170.311.480

Fonte: SAF, CEF e OGU (elaborado pelo próprio autor).

A idéia de organizações intermediárias – espaços intermediários – para além dos limites municipais, mas aquém dos próprios estados no sentido de corporificar a construção conjunta de projetos estratégicos, ao alcance da participação real dos grupos sociais neles interessados, já era um debate em

¹⁷⁸ Conforme resolução nº 27 de 28 de Novembro de 2001, Publicada no Diário Oficial das União de 15/03/2002, Seção 1, páginas 74/75, modificando os critérios para seleção de municípios a serem apoiados pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA para implantação de projetos de infra-estrutura e serviços municipais. Portal do CONDRAF. Disponível em: <http://www.condraf.org.br/Resolucoes/resolucao_27.pdf>. Acesso em 23 Out. 2006.

voga no país desde o final dos anos 90. Projetos estes que seriam a base de uma nova relação entre atores locais e o Estado, a partir de “contratos de desenvolvimento” e não mais em transferências controladas de recursos. Por um lado, havia a necessidade de uma redução gradual das transferências automáticas e garantidas a certos municípios, aumentando, por outro lado, o apoio contratualizado a projetos, dizem Beduschi Filho e Abramovay (2004).

Mas, no caso da abordagem territorial, ainda eram os recursos disponibilizados anualmente para as ações de infra-estrutura (o antigo Pronaf Infra-estrutura) que seduziam grande parte dos gestores municipais a participar das oficinas. Como até então o Pronaf era um instrumento político importante para vários prefeitos no território, conforme dissemos, muitos deles se “sujeitavam” a participar das oficinas, especialmente quando estas eram para definir as prioridades para os projetos de investimento – “a parte mais importante das oficinas” de acordo com muitos gestores públicos municipais.

Pode-se dizer que o território estava se configurando num “espaço de concertação” que buscava se consolidar como um campo em que as decisões pudessem se tornar mais transparentes, mas que, ao mesmo tempo, sofria enormemente a pressão de muitos prefeitos, deputados e políticos locais que viam a abordagem territorial como uma “invenção” desnecessária, um “jogo de cartas marcadas” do Governo Lula para favorecer a sociedade civil. Evidentemente que a dotação orçamentária (mais ou menos dois milhões anuais para os quatro territórios do estado) não iria fazer milagres, mas a forma de planejar e decidir poderia contribuir com os processos de aprendizagem, no sentido de redefinição da cultura política. Ou seja, o território poderia ser um espaço potencial para fortalecer as dinâmicas microrregionais diversas e experiências sociais plurais, um espaço para experimentar novas “institucionalidades”, inovar nas práticas políticas e compartilhar responsabilidades tanto por parte dos atores sociais como dos atores governamentais em busca do desenvolvimento e da “emancipação social” (SANTOS, 2002).

Nesse sentido, a idéia de integração de políticas, inicialmente uma cruzada ministerial e defendida pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial poderia contribuir enormemente, pois teriam-se mais opções e minimizava-se a concorrência pelos recursos da linha Infra-estrutura. Ou seja:

A articulação de políticas públicas é, portanto, o maior desafio a ser vencido pela proposta do desenvolvimento territorial, pois ela

se mostra necessária em todos os níveis de poder, sendo que, para alguns, as articulações podem significar mudanças importantes na correlação de forças e nas dinâmicas tradicionais dos espaços de poder. [...] Espera-se que as iniciativas de promoção de desenvolvimento dos territórios rurais consigam, efetivamente, articular políticas oriundas de diferentes níveis e governo, e de diferentes estruturas governamentais (secretarias, ministérios e programas), em torno de objetivos comuns e referenciados no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (BRASIL/MDA/SDT, 2005b, p. 22).

Efetivamente, pouco do que se previa foi posto em prática. Em termos concretos, apenas os recursos do antigo Pronaf Infra-estrutura (que deveriam ser apenas “uma isca”) foram disponibilizados para os territórios, acirrando ainda mais a concorrência por estes recursos a cada ano, tanto entre gestores e governos municipais e estaduais, muitas vezes, e a sociedade civil.

Porém, uma proposta no Território da Borborema pode ser considerada um primeiro esforço no sentido de mobilizar recursos e articular políticas de modo territorializado: o “banco-mãe” de sementes. Ou seja, a partir de 2004, as “novas” orientações para os recursos do antigo Pronaf Infra-estrutura ficaram mais claras e melhor definidas, além do fato da abordagem territorial já constar no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 do Governo Federal. Assim, o programa de “Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais”, do PPA (sob o número 1.334), tinha como objetivo “promover o planejamento, a implementação e a auto-gestão do processo de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e o fortalecimento e a dinamização da sua economia”. Programa este que contemplava algumas ações, destacando-se o “apoio a projetos de infra-estrutura e serviços em territórios rurais”.¹⁷⁹

De modo geral, o PPA 2004-2007 do Governo Federal já alertava para a “dimensão territorial” em que cada município estaria inserido, “lócus espacial” sobre o qual recebe e impele um conjunto de influências sobre os municípios vizinhos, o estado e a região, cabendo aí o planejamento das políticas públicas enquanto elemento de cooperação. Enfim, a iniciativa do Governo Federal visava amparar uma nova visão de gestão territorial integrada e cooperada das intervenções dos três entes da federação e da sociedade civil sobre os territórios selecionados, iniciativa esta definida como “Pactos de Concertamento”:

A cooperação federativa representa uma nova forma de condução da ação pública governamental. A reflexão que se coloca é que diante de uma conjuntura na qual os recursos são escassos e

¹⁷⁹ Portal da SDT. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sdt/index.php?sccid=1214&sccant=>>>. Acesso em 18 Jan. 2007.

limitados, a sincronização e a complementaridade de ações de mais de um ente público sobre um mesmo território selecionado e com objetivos similares podem maximizar os resultados para a comunidade daquele território (BRASIL/MPOG/SPIE, 2005, p. 12). [grifos nossos]

De modo que as ações de infra-estrutura e os projetos territoriais deveriam primar pelo princípio da complementaridade com outras ações de desenvolvimento rural, não gerando ações isoladas e com pouco alcance social. Ao longo do ciclo de formação no território insistia-se nesse ponto: projetos complementares e de apoio às ações de desenvolvimento no território. E essa insistência surtiu um relativo efeito em 2004, resultando num projeto territorial melhor fundamentado e com maior capacidade de integrar ações, atores e instituições. Das linhas de ação priorizadas “viveiros de mudas” e “sementes”, destaca-se esta última.

Grosso modo, a proposta era de estruturação de um espaço físico que pudesse servir de base e integração da “rede de bancos de sementes”, uma ação de fortalecimento da agricultura familiar e de desenvolvimento rural coordenada pelo Pólo Sindical da Borborema. Espaço esse batizado de “Banco-mãe de Sementes da Borborema” e justificando-se pela existência, naquele momento, de uma rede com cerca de 70 bancos de sementes comunitários, com a participação de centenas de agricultores, gerenciando anualmente cerca de 35 toneladas de sementes, distribuídas por 12 municípios do território (ver quadro 20).

QUADRO 20

Número de bancos de sementes e famílias envolvidas nos municípios do Pólo

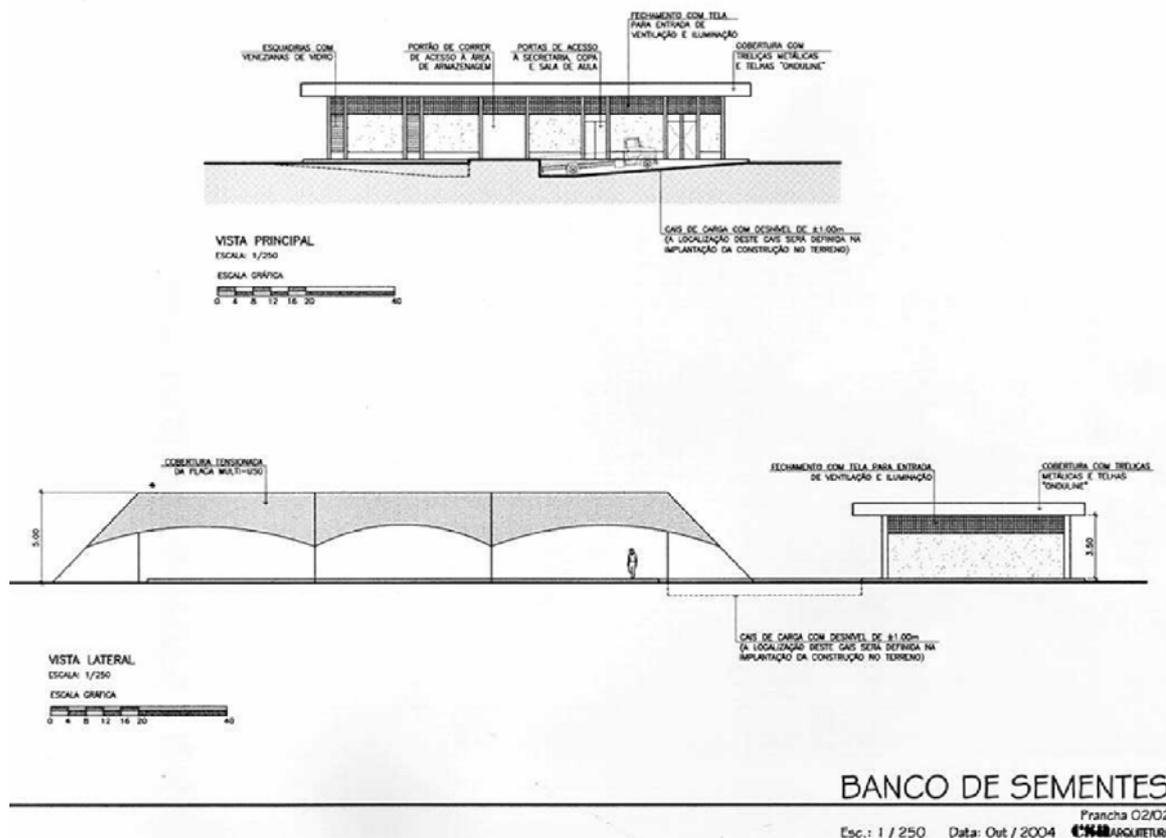
MUNICÍPIO	NÚMERO DE BANCOS	FAMÍLIAS BENEFICIADAS
Solânea	10	230
Remígio	13	150
Massaranduba	01	30
Areial	05	100
Montadas	01	100
Lagoa Seca	05	240
Lagoa de Roça	02	260
Alagoa Nova	11	300
Esperança	24	1.680
Matinhas	02	63
Queimadas	02	60
Casserengue	02	42
12 municípios	76	3.255

Fonte: Arquivo do Núcleo Técnico do Fórum Territorial da Borborema, 2005. (com adaptações).

A intenção era fazer do “Banco-mãe” uma unidade de processamento, armazenamento e regulação dos estoques regionais de sementes, bem como um espaço de mediação entre a dinâmica da “rede de bancos” com os programas de distribuição de sementes do governo estadual (parceria que durava havia 6 anos) e com as políticas do Governo Federal, mais recentemente, através da CONAB, junto ao Programa de Aquisição de Alimentos (conforme visto na primeira seção). Além disso, o “Banco-mãe” também seria destinado à formação e capacitação, tanto em relação ao tema sementes, como para outros fins, voltados à agricultura familiar no território. Assim, em relação às obras de infraestrutura pensadas anteriormente, quando o Pronaf Infra-estrutura ainda era executado por município, o “Banco-mãe” pode ser considerado uma proposta bastante inovadora, tanto do ponto de vista técnico (de enfrentamento da problemática da erosão genética na região, por exemplo), como político, uma vez que foi uma proposta desenhada e negociada a partir das experiências no campo da sociedade civil (conferir abaixo, quadro 21 com planta do banco-mãe de sementes).

A proposta fora negociada diretamente com alguns gestores públicos municipais (no caso, a prefeitura de Lagoa Seca) que se comprometeram a assumi-la integralmente e, ao mesmo tempo, compartilhar a gestão com os atores sociais e o *Fórum Territorial*. Contudo, como 2004 era um ano de eleições municipais, vale salientar que vários prefeitos que se candidataram à reeleição não conseguiram sair vitoriosos dos pleitos ou muitos deles não conseguiram eleger os sucessores que lhes eram os “preferidos”. Isso repercutiu enormemente no projeto territorial de 2004, fazendo com que o projeto do “Banco-mãe” não fosse assinado pelo prefeito de Lagoa Seca, conforme havia se comprometido. Para não se perder o projeto, negociou-se rapidamente com o governo estadual que se prontificou a assumir o projeto e executá-lo conforme sugestão do *Fórum Territorial*. Todavia, embora o projeto sendo de 2004, em meados do ano de 2006, a proposta ainda não havia “saído do papel”. Vários impasses burocráticos na Caixa Econômica Federal, no âmbito do governo estadual e também no município (aquisição do terreno para obra, elaboração do projeto de engenharia, etc.) emperraram a execução da obra, embora os recursos ainda estivessem disponíveis.

QUADRO 21
Planta (anteprojeto) do Banco-mãe de sementes



Fonte: Arquivo AS-PTA/Pólo Sindical da Borborema.

Na verdade, os esforços despendidos para que a proposta fosse “salva” foram enormes tanto por parte do *Fórum Territorial* com da própria Secretaria de Desenvolvimento Territorial e do Ministério; mesmo assim as expectativas criadas foram frustradas. Depois de todo esse processo havia, entre os integrantes do *Fórum*, um sentimento de impotência em relação à falta de compromisso dos gestores públicos. Aí, repetiram-se os velhos vícios da política local no interior do país: as “promessas” feitas em público pelos políticos e depois não cumpridas. Os “pactos de concertamento” não se configuraram da forma como haviam sido propostos pelo governo em função do PPA, demonstrando, por um lado, a falta de continuidade dos acordos e ações públicas em função das eleições ou mudanças de governos e, por outro, alertando ainda que seria preciso um grande esforço para mudar alguns dos velhos vícios encastrados na cultura política do país e que se repetiam rotineiramente nas

relações entre o Estado (seja governos federal, estadual ou municipal) e a sociedade civil.

7.3. Triste dilema dos Conselhos Municipais

Um terceiro ponto a destacar tem a ver com os conselhos municipais de desenvolvimento rural (os CMDRS). Uma questão central, na abordagem territorial, era o pressuposto generalizado da “prefeiturização” dos conselhos e sua pouca representatividade, dentre outros problemas. O que não era de todo errado. Relembrando, Beduschi Filho e Abramovay (2004, p. 18) afirmavam que o PRONAF era um caso emblemático em função do seu alcance, mas também dos limites das relações que hoje se estabelecem entre o Governo Federal e as regiões. Apesar da mobilização alcançada e de seus resultados sociais tão significativos, por um lado, a ótica dos conselhos tendia a ser estritamente setorial e, por outro, o município poderia até ser uma instância adequada de controle, mas nem sempre de planejamento uma vez que os projetos tinham um formato de “lista de compras” e não de desenvolvimento.

Assim, a articulação de políticas públicas desde a base e a ampliação dos espaços da gestão e da participação social até os territórios poderiam, no entendimento da SDT, resultar em alguns efeitos práticos bastante relevantes:

- (i) poderá ocorrer a fusão de alguns conselhos, cujos temas têm tudo a ver com a perspectiva territorial, passando os temas específicos a serem tratados nas comissões setoriais que os comporiam;
- (ii) o capital humano ganharia em qualificação para participar nesses conselhos, pois o conjunto formado por diversos municípios permitiria ampliar o universo de representados e de instituições civis, contribuindo para que se revelassem mediadores sociais ainda mais comprometidos, representativos e qualificados;
- (iii) o capital social alcançaria níveis mais elevados de articulações horizontais e verticais, ampliando as possibilidades de entendimentos entre grupos sociais distintos e habitantes de regiões diversas, formando novas institucionalidades mais autênticas, com maior capacidade para participar da formulação e controle social das políticas públicas (BRASIL/MDA/SDT, 2005a, p. 22).

Mas se essa era uma regra, a SDT não se atentou para algumas exceções. Bem ou mal, para legitimar ou para fiscalizar a aplicação do Pronaf infra-estrutura, fato é que os conselhos “funcionavam”; alguns com alto grau de participação social nas reuniões, com base nas quais eram elaborados os

diagnósticos e as reivindicações que iriam compor o plano de desenvolvimento (antiga exigência do Pronaf infra-estrutura). Ainda de acordo com Beduschi Filho e Abramovay (2004, p. 17), o importante no Pronaf não era tanto sua dotação orçamentária, mas sua capilaridade, e sua vocação. Os conselhos existentes no Brasil (segundo os autores, mais de 4.000 conselhos municipais de desenvolvimento rural, dos quais 1.500, no âmbito do Pronaf Infra-Estrutura e Serviços) estabeleciam contratos com o poder público federal a partir da realização de um diagnóstico participativo e da elaboração de um plano quadrienal de investimentos (cuja execução era supervisionada pela Caixa Econômica Federal).

Decorre daí que, diagnosticado o problema, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial não havia tomado nenhuma ação concreta (a idéia da “reação em cascata” do CONDRAF fora esquecida), deixando muitos conselhos órfãos do Pronaf Infra-estrutura que perderam, em grande parte, o sentido de sua existência e não receberam a devida atenção no intuito de redefinir seu papel nesse novo contexto em que a abordagem territorial extrapolou os limites municipais. Muito embora que em várias situações alguns conselhos municipais, que tratavam de diversos temas afins, se fundissem e passassem a ter uma abordagem mais integrada (como o conselho do Cooperar, isto é, o programa de combate à pobreza rural na Paraíba, conselho de meio ambiente, etc.). Na realidade, não se percebia nenhuma iniciativa por dentro desse processo (ciclo de oficinas formativa e de abordagem territorial) para resolver o “problema” dos conselhos municipais (jogou-se o lixo para baixo do tapete). Não se atentou para o potencial dos conselhos no sentido de se tornarem grandes aliados do *Fórum Territorial* em função de sua capacidade de acompanhamento e monitoramento das ações nos municípios, por exemplo. A abordagem territorial, na sua intenção de ampliar a escala e os atores, não poderia ter desconsiderado o papel daquela e de outras instâncias municipais de gestão, elaboração e controle de políticas públicas, pois além do *Fórum Territorial* não ter “tantas pernas” (recursos humanos, financeiros, etc.) e capacidades para acompanhar todos os processos municipais, são os conselhos municipais que, de direito, foram os veículos de controle social no âmbito da descentralização política do país nos anos 90. Se serão os únicos ou se ainda são os mais adequados, isso é questionável, mas não o é o seu direito de estar presente nesse processo geral de descentralização

de políticas públicas e de controle social. Eles também fazem parte do processo histórico de democratização e de conquistas por parte da sociedade civil no país.

7.4. O processo metodológico

Um quarto ponto de destaque tem a ver com o apoio e o fortalecimento de experiências sociais pré-existentes no território. Não se pode negar que a abordagem territorial tem dado visibilidade e favorecido a construção de políticas públicas a partir de dinâmicas de agricultores em torno da agroecologia, permitindo, portanto uma reflexão mais qualificada em torno do padrão de desenvolvimento rural adotado no país. O Pólo Sindical da Borborema, sua articulação organizacional e mobilização em rede, tem sido um ator privilegiado por conta do acúmulo de reflexão e do significado de sua experiência nesse campo. Este – o Pólo da Borborema – parece ser o ator que tem uma estratégia mais territorial, por assim dizer, e é este – seja como ator coletivo ou seja como capital social – que tem conseguido sair mais fortalecido do processo.

Por um lado, essa capacidade tem permitido que o Pólo da Borborema construa parcerias e estabeleça novas alianças no estado (secretaria de agricultura de estado), inclusive com governos locais, vale ressaltar! (prefeituras de Solânea, Campina Grande e Lagoa Seca). Muitos dos gestores municipais e até mesmo estaduais passaram a reconhecer a importância da ação do Pólo Sindical da Borborema e sua capacidade organizativa. Os projetos negociados em função de algumas de suas dinâmicas, conforme visto anteriormente, e uma certa influência quanto à concepção do desenvolvimento para o território (concretizada no plano territorial de desenvolvimento rural sustentável – PTDRS) são exemplos concretos de sua influência no conteúdo do debate.

Por outro lado, talvez toda a influência do Pólo Sindical da Borborema no território ocorra pelo fato de não existir ainda outro ator ou uma articulação (de movimentos sociais e de prefeitos, etc.) com a capacidade de agregar como o Pólo o faz. Isto poderia ser visto como uma coisa boa, especialmente comparando com outros territórios em que os gestores municipais foram articulados em torno de um “pacto” (uma referência ao Território do Cariri, por exemplo, onde existe o Pacto Novo Cariri, uma forma de ação “empreendedora”

que agrega prefeituras de vários municípios na estruturação de cadeias e circuitos comerciais, como é o caso da ovino-caprinocultura¹⁸⁰) e que monopolizam a discussão e as decisões no território. Mas o fato do Pólo Sindical ser “hegemônico” na Borborema pode ser ruim do ponto de vista da “pluralidade social” uma vez que inibe o surgimento e/ou fortalecimento de outros atores que, porventura, existam ou venham a existir no território. Vale lembrar aqui uma articulação denominada de “Fórum dos Assentados” envolvendo famílias de áreas de assentamentos de reforma agrária nos municípios de Areia, Remígio, Serraria e Pilões. Este ator, estratégico para pautar o tema da reforma agrária no interior da abordagem territorial, esteve bastante ausente do processo. Muito embora se tenha conhecimento de sua existência, pouco se fez para atraí-lo. Temas como reforma agrária, crédito de investimento para assentados, crédito fundiário, etc. que poderiam despertar um maior interesse do fórum de assentados, passaram ao largo das discussões no território.

Ao se referir ao processo de construção de identidade, Castells (1999b, p. 24-25) alerta para um processo que ele chama de “identidade legitimadora”: “introduzida pelas instituições dominantes da sociedade no intuito de expandir e racionalizar sua dominação em relação aos atores sociais”, na realidade, uma imposição de uma identidade, padronizadora e não-diferenciada. Talvez não tenha chegado ainda ao ponto de “dominar”, mas já era visível a predominância do Pólo da Borborema em torno dos debates sobre o desenvolvimento territorial. Todavia, a defesa sistemática do projeto agroecológico era o que “identificava” o Pólo, dando sentido a sua ação e criando as bases para sua autonomia em relação ao governo e sua política territorial.

Voltando à questão metodológica, a contribuição qualificada do Pólo (ou de outros atores: universidades, ONG's, etc.) poderia ter sido melhor aproveitada na condução do processo de formação. No geral, a metodologia usada nas oficinas tinha uma lógica ainda muito burocratizada e formalista, do que realmente de adaptação à realidade local e às experiências existentes no território. Em muitas das oficinas as pessoas estavam presentes, mas permaneciam em silêncio ou simulavam um “bom consenso” para não entrar

¹⁸⁰ “Pacto Novo Cariri mais que um projeto, uma nova vida”. O Pacto “é um compromisso informal formulado pela sociedade civil, iniciativa privada e poder público, para promover o desenvolvimento sustentável da região via a formação de parcerias e a gestão compartilhada de ações e atividades”. Portal do SEBRAE. Disponível em: <http://www.sebraepb.com.br/interna.jsp?pagina=acoes_de_desenvolvimento_pacto_novo_cariri>. Acesso em 16 Mar. 2007.

num conflito (a estratégia era de “entrar mudo e sair calado”, como diz o ditado). Para muitos participantes, estar presente já era suficiente.

Essa questão também tinha a ver com a concentração e, às vezes, uma certa “sonegação” de informações por parte de quem conduzia as oficinas. Ou ainda poderia ser vista como uma estratégia para se manter a neutralidade, uma vez que não compartilhando a metodologia com nenhum ator do território, colocava-se em pé de igualdade todos os outros atores sociais. O fato é que os representantes institucionais iam para as oficinas totalmente leigos, sem uma estratégia que tivesse sido discutida anteriormente pela coletividade que, porventura, representavam nas oficinas. Na última oficina de 2005, por exemplo, os objetivos e a programação sequer foram enviados aos membros do *Fórum Territorial* (conferir quadro 12 acima e anexo “v”). Houve, por parte da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, apenas uma convocação (para não dizer “intimação!”). Assim sendo, o princípio de uma experiência de referência que pudesse ir qualificando o debate entre os atores, conforme estava colocado nas concepções do desenvolvimento territorial, caía por terra. Não foi compartilhado pela SDT o sentimento de que uma certa cumplicidade na metodologia e nos objetivos das oficinas seria salutar para o próprio conjunto do Território da Borborema e não apenas para o Pólo da Borborema.

Pode ter contribuído para isso a forma como a própria Secretaria de Desenvolvimento Territorial contratou sua equipe de consultores. Com a finalidade de “promover processos de mobilização, análise e planejamento, para a gestão participativa do processo de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais”, cada consultor assumiu a responsabilidade pela realização de vários produtos para cada território estabelecido. Ou seja, os produtos que a SDT demandava já vinham predeterminados e, obrigatoriamente, deveriam ser entregues pelas consultorias territoriais para que recebessem seus salários. Não havia muita flexibilidade nas oficinas, como se previa o referencial metodológico, caso o “roteiro” de obtenção dos produtos fosse alterado, pois a oficina não geraria o produto demandado pela SDT. Assim, progressivamente, a condução das oficinas foi se afastando de seus princípios, interessando-se pouco pelas demandas – de participação, de compartilhamento de métodos – dos atores sociais e políticos no território.

Ainda com relação à metodologia, um problema de outra ordem, mas não menos importante, tinha a ver com a rotatividade dos participantes nas oficinas,

quebrando assim o ideal de continuidade da formação. Situação que se agravou ainda mais por conta da mudança de vários gestores públicos e governos municipais em 2005, em função das eleições ocorridas (em 2004). Como a estratégia era de continuidade, sempre que apareciam novos integrantes, havia a necessidade de um “nivelamento” do processo de formação para que estes pudessem interagir também. Essa rotatividade poderia ter uma dupla explicação: por um lado, a relativa falta de compromisso por parte dos atores sociais e das organizações ou mesmo da falta de identidade entre os membros do *Fórum Territorial* e, por outro lado, uma certa saturação dos representantes no processo (agenda de oficinas, reuniões, etc.), de modo que a rotatividade seria um alívio em relação ao desgaste vivenciado por muitas pessoas durante o processo.

7.5. Os colegiados e espaços de participação

Finalmente, um último ponto a ser analisado aqui tem a ver com as formas de acompanhamento (sejam órgãos colegiados, ou comissões mistas, sejam ainda comitês, dentre outros) criadas ao longo do processo de execução da política com abordagem territorial. Os espaços por direito deveriam ser os conselhos, seja o nacional, sejam os estaduais. No plano federal, por um lado, o Conselho Nacional – CONDRAF – deveria ser o fórum privilegiado para se refletir e avaliar as ações de desenvolvimento territorial da secretaria criada para este fim (no caso, a SDT), fazendo interagir diversos representantes de organizações portadoras de experiências e que faziam parte do Conselho. Contudo, como disse um dos membros do CONDRAF, a questão sobre território passava ao largo das discussões; no máximo eram colocadas como informes. Claro que não se tratava de monopolizar as reuniões do CONDRAF com a temática territorial, ao contrário, o Conselho deveria – e deve – espelhar a diversidade de questões e demandas inerentes à temática do desenvolvimento rural, da agricultura familiar e da reforma agrária, como a sua própria definição já induz. Mas parecia ser contraditório, tendo em vista que a secretaria executiva do CONDRAF era exercida pelo titular da Secretaria de Desenvolvimento Territorial e pouco se colocava em pauta a temática da abordagem territorial, ainda mais por seu caráter inovador e ambicioso como o era a estratégia de desenvolvimento

territorial levada a cabo pela SDT. Foi bem recente a criação do Comitê Permanente de Desenvolvimento Territorial do CONDRAF que tem como atribuição “acompanhar e avaliar a implementação da estratégia de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais nos programas do MDA”¹⁸¹, conforme visto anteriormente.

Por outro lado, situação semelhante também ocorreu no estado da Paraíba. Foi só dois anos após iniciado todo processo de desenvolvimento territorial que o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (o CEDRS) passou por um processo de reestruturação, agregando novos atores e, ao mesmo tempo, instituindo uma Câmara Técnica de Desenvolvimento Territorial, instância vinculada ao CEDRS e que tinha “por finalidade assessorá-lo, em assuntos referentes à elaboração e execução de Políticas e Programas voltados para o Desenvolvimento Territorial no Estado da Paraíba”.¹⁸² Câmara esta formada pelas representações de várias organizações que tinham, de certa forma, alguma ação com abordagem territorial, além da representação (titular e suplente) dos quatro *Fóruns Territoriais* existentes na Paraíba. Convém fazer uma ressalva sobre o passo salutar dado, embora de forma bastante atrasada, pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável da Paraíba no sentido da consolidação da política de desenvolvimento territorial (com sua reestruturação e a constituição da Câmara Técnica). Seja de forma voluntária, seja pressionada pelo panorama nacional, o fato é que, aparentemente a política estava sendo apropriada pelo Conselho Estadual e sua discussão passou a figurar na pauta dessa institucionalidade.

A questão central aí era que, anteriormente a estas iniciativas (seja no panorama nacional, seja no âmbito estadual), não se tinha como recorrer a nenhuma instância superior – a não ser a própria SDT – no sentido de avaliar, refletir e redefinir as estratégias do desenvolvimento territorial. Todas as ações, informações, reflexões, ficavam centralizadas na equipe da Secretaria de Desenvolvimento Territorial e dependiam de sua “boa vontade” em fazer as coisas acontecerem. O *Fórum Territorial* e os diversos atores participantes no

¹⁸¹ Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF. Resolução nº 54 de 12 de julho de 2005. Publicada no Diário Oficial da União – DOU na seção 1, páginas 88 e 89, de 13/07/2005.

¹⁸² Resolução nº. 025, de 06 de julho de 2005. Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável da Paraíba. A instalação da Câmara Técnica ocorreu em 20 de julho de 2005, em João Pessoa.

processo ficavam reféns da SDT e as iniciativas autônomas eram mínimas, pois toda a agenda do território era pautada por aquela secretaria.

Enfim, embora ainda seja uma leitura bastante centrada numa única experiência concreta (no caso o Território da Borborema), pode-se dizer que esta iniciativa foi (e está sendo) bastante inovadora e, pretensiosamente, buscou romper com alguns vícios locais em relação à aplicação de recursos e formulação de políticas públicas em tempos anteriores. Justamente por conta disso, essa iniciativa política sofreu bastante pressão de atores sociais e grupos políticos que se utilizavam das políticas e recursos públicos para beneficiar os seus interesses, dentro do contexto da história política do país desde o patrimonialismo, cruzando com o “clientelismo” e o “assistencialismo” (BRESSER-PEREIRA, 2001), estes últimos, vícios mais contemporâneos e ainda bastante presentes no cotidiano político.

Nesse sentido, a abordagem territorial pode se tornar apenas uma iniciativa com “boas intenções” deste governo. Para que isso não aconteça, uma das possibilidades seria um maior estreitamento das relações da Secretaria de Desenvolvimento Territorial com as organizações da sociedade civil, consolidando o território sobre uma base forte da sociedade civil. Assim estariam dadas as condições para permanência dos *Fóruns Territoriais* dinâmicos, bem como para recolocar de forma prática a problemática da relação entre sociedade civil e Estado, e repensar o “pacto federativo” a partir da relação entre governos, políticas públicas e sociedade civil organizada, uma vez que ao dirigir o foco das políticas para o ordenamento territorial, a abordagem territorial destaca também a importância das políticas de autonomia e de autogestão, como complemento das políticas de descentralização. Neste contexto, evidencia-se a necessidade de redefinir o papel do Estado, especialmente quanto à provisão de bens públicos, direção e regulação da economia, construção da democracia e da institucionalidade rural (BRASIL/MDA/SDT, 2005a, p. 24).

De qualquer forma, o que se conclui desta experiência aqui “relatada”, é que os desafios colocados para o Estado são de conseguir que os diferentes atores locais assumam, progressivamente, um papel mais ativo e compartilhado na construção dos processos de desenvolvimento e, ao mesmo tempo, redefinir seu papel nessa construção, isto é, ter a capacidade de abrir mão do “centralismo” nas decisões e, assim, dividir responsabilidades com a sociedade, bem como criar instrumentos que permitam a continuidade de processos e

iniciativas de desenvolvimento e inclusão social e política (pois muitos processos são estimulados por um governo e desconsiderados por outros, seja de oposição, seja ainda dentro do próprio grupo político governante).

De concreto, tem-se a impressão de que o esforço que se faz em função dessa estratégia de abordagem territorial para as políticas é paradoxal. É um esforço enorme, mobilizam-se lideranças, agricultores, gasta-se tempo, recursos, mas o sentimento final é que foi “tempo perdido”. O fato é que o território como um “espaço potencial” já poderia ter rendido mais frutos do que realmente se conseguiu até aqui. O esforço em torno da consolidação do território e seus poucos resultados, pode “desgastar” uma idéia que teria, potencialmente, uma grande capacidade de construção de políticas públicas em torno das experiências sociais (na Borborema, especialmente, em torno da agroecologia), além de um ambiente institucionalmente frutífero para experimentar novas práticas e relações entre Estado (em seus três níveis) e sociedade civil. Esse “experimentalismo institucional” constituindo-se num papel fundamental para se definir “novas gramáticas sociais” (SANTOS e AVRITZER, 2002) em torno da construção de um desenvolvimento alternativo que tenha como foco principal a busca pela emancipação social e pela construção de pactos de convivência social e política.

Considerações Finais

A *distinção* polarizada entre Estado (o governo e o aparato administrativo) e sociedade civil é um tanto simplória se buscarmos entender as profundas mudanças ocorridas nos campos social e político ao longo do século XX e início do século XXI em todo o mundo. No Brasil não é diferente: nas últimas décadas a sociedade se modernizou e, ao fazer isso, se complexificou enormemente. Novas demandas políticas surgiram, oriundas de uma pluralidade de atores sociais que emergiram justamente nesse processo de complexificação; novos campos de reivindicação e de luta – coletiva e individual – foram criados a partir de diversas fontes geradoras de identidade que talvez essa distinção entre Estado e sociedade civil não seja suficiente para entendê-las.

Todavia, conforme deixamos claro no início, essa distinção (distinção que também leva à unidade, para lembrar Gramsci, pois um não pode viver sem o outro) entre sociedade civil e Estado nos permite operacionalizar a análise de um processo recente no país (não estamos falando apenas do Governo Lula, mas de todo o processo de redemocratização); processo esse que, ao mesmo tempo, possibilita uma visão diferente daquela que colocava de um lado o Estado – o ente público – e, do outro, o mercado – o ente privado. Tudo girava em torno dessa dicotomia – de fato, dois pólos antagônicos – em que o Estado assumia os serviços públicos que eram desprovidos de caráter mercantilista. Porém, quando estes serviços eram disponibilizados pela lei da oferta e do lucro, o Estado deveria se retirar – minimizar-se – e deixar a lógica do mercado atuar livremente. Foi assim com as privatizações ocorridas no país durante os anos de 1990, considerada como a década do “desmonte” do Estado brasileiro.

No nosso entendimento, a distinção entre Estado e sociedade civil cria uma visão alternativa em relação à lógica “público *versus* privado”. Visão esta que apresenta uma terceira esfera – a sociedade civil – como um campo autônomo em relação ao Estado, mas não antagônico. Além disso, esta visão alternativa busca (re)definir alguns parâmetros para atuação da esfera estatal:

não se quer um Estado mínimo, nem tampouco, “forte” e autoritário; mas um Estado presente em todas as áreas e atuante em todos os campos.

Com o Governo Lula, para os mais otimistas, o país iniciaria uma espécie de reencontro consigo próprio e “caminharia rapidamente não só para a superação da agenda neoliberal e recessiva do governo anterior, como também para um progressivo resgate da sua histórica dívida social”, conforme afirma Nogueira (2005, p. 26). Otimismos à parte, na realidade, o desafio do Governo Lula, ainda de acordo com Nogueira (2005), era o de “reformular o Estado”: reforma esta vista agora não mais pelo viés do ajuste e do custo, mas por seu sentido ético-político e por sua relevância estratégica. Ou seja, o Governo Lula precisava governar não para maximizar a intervenção do Estado, o uso da força estatal ou as razões do sistema administrativo, nem tampouco para minimizar a atuação do Estado, deixando ao mercado, por meio da concorrência “igualitária”, a busca pelo sentido ético e estratégico. Enfim, este governo precisava construir uma nova “hegemonia”, oferecendo as condições de promover a reposição dos pactos básicos de convivência (social, federativo, político, etc.).

O “experimentalismo institucional”, analisado neste texto, pode ser considerado um esforço inicial nesse sentido, qual seja, redefinir novos pactos de convivência social e política. Os “eventos” relatados e as “visitas” demonstradas aqui, além de seminários e diversos encontros e reuniões de trabalho – que não foram poucos – realizados no estado da Paraíba (e em todo o Brasil), sugerem um esforço do governo (pelo menos de parte dele!) no sentido de criar as condições para uma nova relação entre Estado e sociedade; sugerem ainda um desejo de estabelecer novos canais de diálogo, mecanismos eficazes e duradouros de políticas; enfim, sugerem o desejo de criar uma nova “gramática social” capaz de estabelecer novos padrões de participação, novos processos de tomada de decisão, novos mecanismos de poder e de inclusão social.

Apesar desse esforço inicial – na intenção de estabelecer novos pactos de convivência social e política – o Governo Lula também se destacou por seu caráter ambíguo. De modo geral, ao mesmo tempo em que foi caracterizado pelo conservadorismo na economia tendo em vista que poucas inovações foram feitas em comparação aos governos anteriores (permaneceram os juros altos como forma de controle da inflação; a geração de altos índices de *superávit* primário como forma de honrar os compromissos da dívida brasileira; dentre outros mecanismos macroeconômicos considerados ortodoxos, por muitos analistas),

pode-se afirmar também que foi um governo que teve uma estratégia relativamente inovadora no campo social ao priorizar a inclusão social, a distribuição de renda e o combate à fome e à miséria desde o início, em 2003, buscando inverter ou, pelo menos, colocar lado a lado as questões da economia com as questões sociais.

Essa ambigüidade também podia ser percebida em relação à agricultura e seus dois “modelos” que se consolidaram no âmbito do Governo Federal: o agronegócio e sua vocação para exportação e a agricultura familiar com sua vocação para a segurança alimentar. Foi nesse governo que esses dois modelos de agricultura – o agronegócio e a agricultura familiar – mais se distinguiram um do outro e mais foram colocados como complementares. Como disse Eli da Veiga (et al, 2001), com exceção do Presidente Collor, os outros presidentes sempre tiveram uma posição oscilante entre estes “dois projetos”; agora essa relação parecia se clarear como nunca antes.

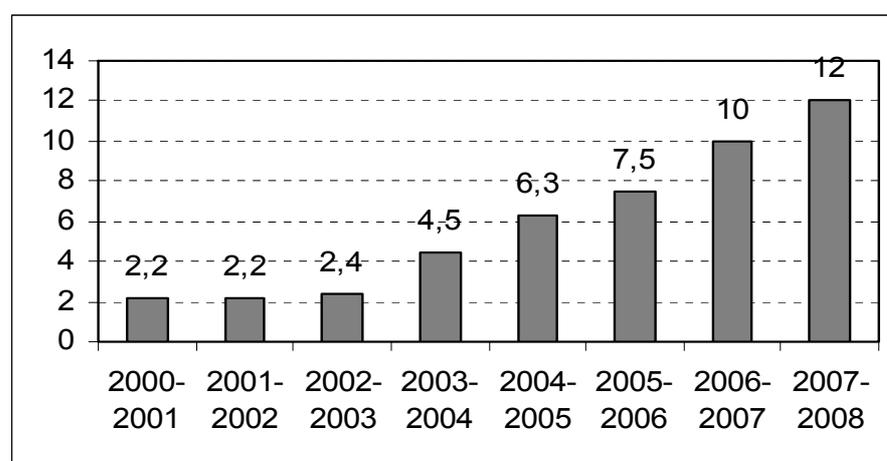
Isto é, nos três primeiros anos do Governo Lula, por exemplo, o saldo positivo na balança comercial do agronegócio deu um salto estrondoso. Só em 2005, o saldo havia ultrapassado 38 milhões de dólares, o maior da história do país – mesmo vivendo-se num suposto momento de crise da agricultura e com o dólar tendo um valor de câmbio tão baixo, como nunca havia desde o início da década (vale ressaltar ainda o aumento de saldo da balança comercial do agronegócio entre 2003 e 2004, saltando de 25 para quase 35 milhões de dólares, de acordo com números oficiais: BRASIL/MDA/NEAD/DIEESE, 2006, p. 224). Evidentemente que faz tempo que o agronegócio tem um grande peso no produto interno bruto (PIB) do país. Durante algum período foi ele que gerou divisas para honrar os compromissos do Brasil com o exterior (MARTINE, 1990) e no Governo Lula esse caráter ainda é bastante presente se comparado ao PIB total (em 2003, o agronegócio contribuiu com 8,9% para formação do PIB nacional; em 2004, 9,0%; e em 2005, em torno de 7,5%), ainda de acordo com as estatísticas oficiais (BRASIL/MDA/NEAD/DIEESE, 2006, p. 217).

Apesar de tudo, não resta dúvida de que, neste governo, a agricultura familiar recebeu um novo tratamento, sendo alçada à condição de provedora fundamental da segurança alimentar para grande parte da população. Dados divulgados pelo próprio governo apontavam para “quase 40% do Valor Bruto da Produção Agropecuária” do Brasil ser proveniente da agricultura familiar (cerca de 57 bilhões de reais no ano de 2003). Era esta forma de produção que

respondia por grande parte dos alimentos consumidos no país: cerca de 70% do feijão; de 84% da mandioca; de 58% da produção de suínos; de 54% da bovinocultura de leite; de 49% do milho; e, finalmente, de cerca de 40% de aves e ovos”.¹⁸³

O fato de receber dotação orçamentária própria, através do plano-safra¹⁸⁴, reforçou essa nova perspectiva da agricultura familiar. Como inovação do Governo Lula, os recursos destinados exclusivamente à agricultura familiar foram aumentando progressivamente ao longo dos anos neste governo (conferir quadro 22 abaixo), além de incentivos específicos (um acréscimo de 50% além dos limites máximos nos financiamentos, em 2003) aos agricultores que optassem pelo cultivo de produtos destinados a atender à demanda gerada pelo programa Fome Zero, ou seja, arroz, feijão, mandioca, milho e trigo.¹⁸⁵

QUADRO 22
Evolução do crédito do Pronaf por ano-agrícola
entre 2000/2001 e 2007-2008 (em R\$
bilhões)



Fonte: BRASIL/MDA/NEAD/DIEESE, 2006, p. 202 (com adaptações)

¹⁸³ Os números da Agricultura Familiar. Portal da Secretaria de Agricultura Família (SAF). Disponível em: <http://www.pronaf.gov.br/plano_safra/2003_04/numeros.htm>. Acesso em 07 nov. 2003.

¹⁸⁴ Até então, o planejamento de curto prazo (planos-safra) para a agricultura brasileira era centralizado pelo MAPA (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento), embora este ainda detenha a grande fatia dos recursos anuais destinados à agricultura brasileira. Por exemplo, o orçamento para o ano-safra 2007-2008 correspondia a 70 bilhões de reais, sendo 58 para a agronegócio, e 12 bilhões para a agricultura familiar.

¹⁸⁵ Os números da Agricultura Familiar. Portal da Secretaria de Agricultura Família (SAF). Disponível em: <http://www.pronaf.gov.br/plano_safra/2003_04/numeros.htm>. Acesso em 07 nov. 2003.

Para a região semi-árida em particular, o plano-safra 2003-2004 trazia o programa “Garantia-Safra”, destinando aos agricultores da região uma recompensa (na época, uma “bolsa” de R\$ 475,00) para aqueles que perdessem sua produção de milho, arroz, feijão, mandioca e algodão em decorrência da seca (desde que fosse comprovada uma perda acima de cinquenta por cento da produção). Ao mesmo tempo, foram destinados recursos para capacitar os agricultores em “práticas de convivência com o semi-árido”.¹⁸⁶

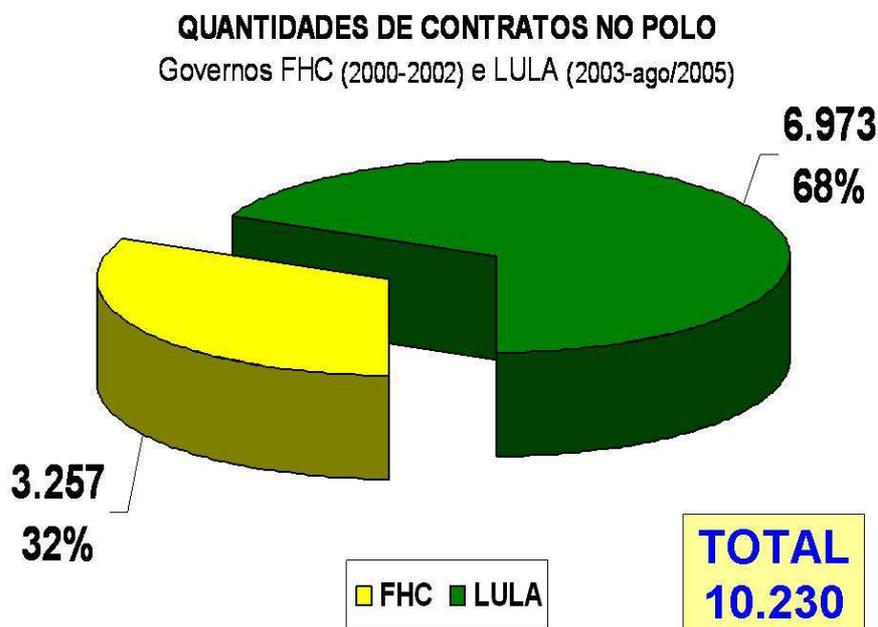
Ocorre que, dentro desse modelo de desenvolvimento rural, do qual a agricultura familiar era a expressão maior, estavam presentes as várias experiências sociais pelo Brasil. Foram essas experiências que serviram como fonte de inspiração para o “novo” caráter a que foi alçada a agricultura familiar. O experimentalismo institucional analisado aqui está nesse contexto, trazendo suas contribuições – convivência com o semi-árido, agroecologia, sementes crioulas, etc. – para o modelo de desenvolvimento representado pela produção familiar.

As conseqüências dessas inovações, bem como do aumento do crédito para o Pronaf, introduzidas em 2003, já podiam ser sentidas nos dois anos seguintes. Isto é, ao final de 2005, o Pólo Sindical da Borborema (envolvendo os 16 municípios da sua área de atuação, dos quais 13 integravam o Território da Borborema), havia constatado um aumento considerável no número de recursos aplicados pelo Pronaf na região, mas principalmente, um significativo aumento do número de contratos, conseqüentemente, beneficiando uma maior quantidade de agricultores familiares, conforme se observa abaixo (quadro 23).

¹⁸⁶ Ibid.

QUADRO 23

Comparação entre os governos FHC e Lula em relação ao total de contratos realizados pelo Pronaf



Fonte: Arquivo da AS-PTA/Pólo da Borborema¹⁸⁷

Fruto desse processo de valorização da agricultura familiar (não só pelo seu papel determinante na segurança alimentar do país) foi seu reconhecimento por lei (Lei nº. 11.326/06). De modo geral, a “Lei da Agricultura Familiar” assegurava uma série de condições, dentre elas destacam-se: (i) a agricultura familiar passa a ser reconhecida como um segmento produtivo e se encerram as dúvidas sobre a sua conceituação legal; (ii) garante a participação de agricultores e agricultoras familiares na formulação e implementação das políticas; (iii) as relações de trabalho e organizacionais nesse segmento se fortalecem com a aplicação de diversas políticas fundamentais para os agricultores familiares, como a da Previdência Social; e (iv) os órgãos governamentais poderão adotar esse conceito para aplicar outras medidas em benefício ao segmento, além do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).¹⁸⁸

¹⁸⁷ Com os dados do Pronaf, reagrupados. Portal da SAF. Disponível em: <www.mda.gov.br/saf>. Acesso em: 15 jul. 2005.

¹⁸⁸ Sancionada a Lei da Agricultura Familiar. Portal do MDA. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/index.php?scid=134&ctuid=9827>>. Acesso em 31 Jul. 2006.

Esse é um aspecto importante e um avanço considerável dos últimos anos no campo das políticas públicas para o mundo rural brasileiro. Evidentemente que a “lei”, por si só, nem um maior volume de recursos para agricultura familiar, vão levar a mudanças estruturais profundas no país. Contudo, ao analisar esse aspecto (embora extrapole nossos objetivos aqui), nossa intenção é demonstrar algumas “evidências” do *aprofundamento* das mudanças pretendidas pelas políticas governamentais e da emergência dos processos de “experimentalismo institucional”. De modo *ampliado* – um projeto para agricultura familiar – e buscando ser *universalizante* – inserindo uma diversidade de atores sociais e uma pluralidade de demandas: extrativistas, quilombolas, indígenas, ribeirinhos, quebradeiras de coco, mulheres e jovens agricultores – as evidências apontavam na direção da transformação das iniciativas governamentais (referenciadas nas experiências sociais) em políticas públicas – assumidas pelo Estado – e não simplesmente ficando no âmbito de programas de um governo. Talvez seja uma leitura um tanto apressada, pois a promulgação da Lei da Agricultura Familiar é um pequeno passo; todavia uma grande iniciativa no sentido de *aprofundamento* de um “novo paradigma” da relação entre Estado e sociedade civil no Brasil.

Voltando aos processos de “experimentalismo institucional”, analisados neste, vale frisar que eles ainda demonstravam sérias limitações e fragilidades. Até porque, é importante entender em que contexto estes experimentos estão sendo instituídos. Tende-se a tomar os ambientes institucionais (e, no caso, os contextos sócio-políticos) como perfeitamente maleáveis e sujeitos a se moldarem, com certa facilidade, a partir da introdução de inovações institucionais formadas por atores dotados unicamente da “boa” vontade. Mas não é isso que se percebe. Na realidade, “a introdução e a execução de inovações institucionais de caráter democrático não se resumem a uma ação ‘voluntarista’” (SILVA e MARQUES, 2004, p. 13-14). Ao contrário, deve-se levar em conta um contexto que muitas vezes impõe uma série de obstáculos ao funcionamento dessas inovações e experimentalismos. Esse é um dado de base, no nosso entendimento: não pensar que tudo vai funcionar adequadamente a partir do momento de introdução do experimentalismo, bastando para isto agregar atores sociais diversos e plurais, num determinado espaço – mesmo sendo um espaço *alargado* –, juntamente com as intenções do governo central, e tudo será resolvido eficazmente por meio de concertações.

Grosso modo, foi isso que por muitas vezes perdurou nesses “experimentalismos”. Pouco se atentou para os conflitos entre os atores sociais, conflitos estes existentes anteriormente ao processo de experimentalismo desencadeado. Para o governo (seus organismos, suas ações, sua administração) era como se, a partir do momento de introdução da inovação institucional, tudo estivesse anulado (anseios, conflitos, projetos, identidades, etc.) e, portanto, o novo ambiente tenderia a formular “bons” pactos de convivência (social, federativo, político) entre atores sociais e governos. Uma posição um tanto ingênua para quem coordenava e estimulava essas novas institucionalidades, ainda mais pelo fato de serem de forma “experimental”. Isto é, fazia-se uma espécie de reinterpretação das esferas locais que antes eram identificadas como espaço privilegiado de reprodução dos arcaísmos da sociedade brasileira (SILVA e MARQUES, 2004, p. 10). Agora, os territórios, especialmente, seriam o *lócus* da inovação institucional, do desenvolvimento de processos de inclusão e de geração de respostas efetivas para as demandas locais e interesses sociais.

Entretanto, não se pode negar como esses “experimentalismos” contribuíram para mudar algumas práticas e discursos em relação aos diferentes papéis desempenhados pelo Estado e pela sociedade civil. Pelo menos o Governo Lula, no primeiro mandato, ficou caracterizado por uma posição marcante de ampliação e alargamento dos espaços de diálogo ao ponto de governos (estaduais e municipais) incorporarem essa prática, vislumbrando que, só assim, suas ações e reivindicações políticas, teriam legitimidade. É bem verdade que essas novas institucionalidades sofreram da falta de coordenação entre elas, bem como de uma alta dose de “eventismo” (prática exagerada de eventos: congressos, conferências, oficinas, reuniões, etc.).

Além do mais, ao incorporar o discurso do Governo Federal, os governantes estaduais e municipais, buscavam na realidade agilizar os processos (liberação de recursos, acesso a novos projetos, etc.), mas sobretudo ganhar a confiança do governo central. Confiança esta que, por trás, tinha outros interesses. A estratégia dos governos estaduais e municipais era de agradar ao Governo Lula trazendo as organizações sociais para participar (no campo da agricultura familiar foi um exemplo concreto) e depois restabelecer as vias convencionais de buscar recursos e outros benefícios junto à União. Foi assim com o governo da Paraíba, ao convidar a ASA-Paraíba para compor o Conselho de Segurança Alimentar e, também, quando este governo assumiu o ônus de

muitos projetos perante o território. Na verdade, ele fazia uma jogada de “marketing” para o Governo Federal e, ao mesmo tempo, minava as possibilidades de ação das organizações dentro dos ambientes institucionais (vale ressaltar o excesso de “burocratismo” e a falta de condições físicas e humanas para que o Consea-PB realizasse suas competências, quando era presidido pela ASA-Paraíba), usando as organizações sociais apenas para legitimar reivindicações outras. Ou seja, recolocavam-se aí as “mazelas” que predominaram na trajetória de construção do pacto federalista: os estados e municípios constantemente solicitando ajudas ao Governo Federal, estabelecendo uma espécie de “clientela”, enquanto usavam a sociedade para fins não tão explícitos.

As limitações do “experimentalismo institucional” também eram evidentes, justamente, em se tratando dos aspectos legais e formais, por assim dizer. Sobre o desenvolvimento territorial, o *Fórum Territorial* que deveria ser um espaço de discussão e formulação de estratégias de desenvolvimento, restringiu-se a ser apenas um gestor do antigo Pronaf Infra-estrutura, especialmente em função do cronograma de desembolso de recursos pelo Governo Federal. Esse era um problema antigo, oriundo desde a formação dos conselhos municipais (os CMDRS), conforme verificaram Silva e Marques (2004, p. 15). Ampliando o foco para as “novas institucionalidades”, pode-se dizer que a abordagem territorial herdou o drama da falta de integração entre as ações propostas, bem como dos investimentos em infra-estrutura com outras políticas que incidiam sobre determinada região. Mesmo com as orientações de se buscar estabelecer “sinergias”, percebeu-se a grande dificuldade de mobilizá-las, tanto por parte do Estado (seja no âmbito federal com suas diversas políticas; seja no âmbito estadual, com seus diferentes órgãos de intervenção; seja ainda no nível municipal, onde a maioria dos gestores pensava quase única e exclusivamente em seu município, conforme apresentado na seção 2). Mas também se percebeu, do lado da sociedade civil, uma certa incapacidade de mobilizar essas “sinergias” no sentido de ir construindo uma identidade compartilhada por um projeto, por uma hegemonia que pudesse ir criando consensos e ampliando esses ambientes institucionais (inclusão de novos atores e de novas demandas). Na verdade, a grande preocupação das organizações sociais estava em demarcar seu “território” de intervenção, reivindicando para si uma exclusividade de ação ou de mediação.

Enfim, por mais que as intenções de governo e de organizações da sociedade civil tivessem a intenção de ampliar e de aprofundar esses “experimentalismos”, apesar de algumas mudanças (o exemplo da agricultura familiar como representante de um outro modelo de desenvolvimento rural: com base na agroecologia e na convivência com o semi-árido, etc.), ainda assim não se conseguiu de fato impor uma dinâmica própria que conseguisse inserir novas demandas, novos atores, novos temas, novas políticas. Mesmo temas importantes que, por vezes, a sociedade civil tinha interesses em aprofundar, ou em favor dos quais tentava estabelecer estratégias de ação (como os temas da transposição do rio São Francisco ou a liberação do plantio e comercialização dos transgênicos, por exemplo), foram afastados do debate nesses ambientes institucionais e dos “experimentalismos” em foco. A impressão é que quando o governo tem interesse em fazer com que a sociedade civil assuma responsabilidades, realizando ações concretas, e apenas nesses casos, ele se dispõe a “discutir” com esta sociedade. Na abordagem territorial, em função da escassez de recursos, colocou-se, frente a frente, a sociedade civil e o poder local forçando-os a acordos superficiais e pactos bastante frágeis. Já na construção de cisternas, como a capacidade da ASA-Brasil (capacidade esta herdada ainda das CEB’s, das associações rurais, dos sindicatos rurais, das ONG’s e das diversas igrejas), com sua rede de organizações, chegava às mais diversas localidades, sejam elas próximas aos centros urbanos, sejam distantes (pelo menos se comparado com empresas, caso assumissem a construção de cisternas), o diálogo era muito conveniente. Entretanto, quando os interesses eram conflitantes, o Governo procurava se esquivar do debate com a sociedade civil, abolindo temas polêmicos dos campos de interação e de “experimentalismo institucional”.

Um outro ponto importante nesse processo tem a ver, exatamente, com a forma como o governo e a sociedade civil organizam seu “tempo” e sua lógica de ação. Para o governo é o tempo político: dos prazos burocráticos e administrativos, bem como dos períodos eleitorais. Já a lógica temporal e de ação da sociedade civil (nos casos da ASA-Brasil e do Pólo Sindical da Borborema), é permeada por um processo contínuo em que menos importantes são os prazos, mas fundamentalmente a importância está no cumprimento das etapas necessárias (não queimar as etapas) e na formação pedagógica e política

com um significado concreto, seja o da convivência com o semi-árido, seja o de uma agricultura agroecológica.

Tudo isso para dizer que o processo de “experimentalismo” chegou frente a uma barreira que, noutra ocasião, Nogueira (2005, p. 106) denominava de separação entre “linguagem do Estado e linguagem societal” (decorrente da década de 90), configurando-se dois mundos que têm grandes dificuldades de comunicação (ou uma comunicação que depende dos interesses em jogo e quando estes interesses não concorrem entre si). Quer dizer, por um lado, o governo que trata a sociedade civil ou como fonte geradora de problemas para a governabilidade ou, quando esta não é vista como fonte de problema, torna-se um expediente com que se conta para tentar aliviar os custos do Estado, conforme afirma Nogueira (2005, p. 107). Por outro lado, tem-se uma sociedade civil que se dispõe a realizar parcerias com o governo (muitas vezes, substituindo o papel do Estado) ou ainda uma sociedade civil que se vê incompreendida (quanto aos seus processos pedagógicos), vitimizada por um Estado exigente que pouco consegue produzir, que pouco consegue dialogar e, portanto, torna-se o grande responsável por todos os infortúnios da sociedade civil. De modo que essa pouca comunicabilidade pode ser um problema quando se trata de construir hegemonias e consensos no campo da sociedade civil ou quando se busca um sentido ético e o estabelecimento pactos de convivência por parte do Estado.

O que podemos concluir desse processo de “experimentalismo institucional”, enfim, é a forma inovadora com que passaram a se relacionar o Estado e sociedade civil, apesar dos entraves. A relevância estratégica desses experimentalismos está na possibilidade de poder garantir ao Estado um sentido ético-político. Ou seja, ao contrário do que se afirma pelos meios de comunicação em relação ao custo do Estado, a questão não é o seu “alto custo”, mas até quando este alto custo terá de ser assumido pelo Estado no sentido de “financiar” uma convivência social e de reformar eticamente o Estado. Se o custo atual é alto (isso é verdade, em relação a outros países), no que diz respeito aos diversos programas sociais e de transferência de rendas e incentivo ao desenvolvimento, porém deve-se procurar refletir sobre a natureza dos gastos e sua finalidade: será que criam condições sociais, ambientais, econômicas, políticas e culturais para que os filhos dos “assistidos” de hoje (aqueles que

elevam o custo do Estado) não sejam os “assistidos” ou os excluídos do amanhã? É essa questão que precisará ser refletida.

Nesse aspecto, valem as lições concretas extraídas de todo esse processo de “experimentalismo institucional” e seu *alargamento* na intenção de promover a inclusão social e a pluralidade de demandas, além de potencialmente promover um *aprofundamento* na relação entre Estado e sociedade civil no sentido, portanto, de desenvolver “capacidades” individuais e coletivas e de construção da emancipação social através de novos pactos de convivência social, política e cultural.

Fontes Consultadas

Referências bibliográficas

ABRAMOVAY, Ricardo. [2001]. **Finanças de proximidade e desenvolvimento territorial no semi-árido brasileiro**. Portal do NEAD (Artigo do mês).

Disponível em:

<<http://www.nead.org.br/index.php?acao=artigo&id=11&titulo=Artigo+do+M%EAs>> .

Acesso em 28 Set. 2006.

_____ e VEIGA, José Eli da. 1999. **Novas instituições para o desenvolvimento rural**: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Texto para discussão nº 641. Brasília. Portal do IPEA. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_99/td_641.pdf> . Acesso em 23 Out. 2006.

AB'SABER, Aziz Nacib. 2005. A quem serve a transposição do São Francisco? **Jornal da Ciência Online**. nº 2.710, 21 fev. Portal do Jornal da Ciência.

Disponível em: <<http://www.jornaldaciencia.org.br/Detail.jsp?id=25607>> . Acesso em 05 Jul. 2007.

_____. 1999. Sertões e sertanejos: uma geografia humana sofrida. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 13, nº 36, mai/ago. 1999. Portal do SCIELO Brasil. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141999000200002&lng=pt&nrm=iso> . Acesso em: 28 Set. 2006.

ALBUQUERQUE JUNIOR, Durval Muniz de. 1999. **A invenção do Nordeste e outras artes**. Recife: FJN, Ed. Massangana; São Paulo: Ed. Cortez.

ALMEIDA, Jalcione. 1999. **A construção social de uma nova agricultura**: tecnologia agrícola e movimentos sociais no sul do Brasil. Porto Alegre: Ed. Universitária/UFRGS.

ALMEIDA, Paula & CORDEIRO, Ângela. 2001. **Sistema de seguridade da semente da paixão**: apoiado por Bancos de Sementes Comunitários. Rio de Janeiro: AS-PTA.

_____ e DINIZ, Paulo. 2006. Sementes da Paixão: germinando uma política de conservação da agrobiodiversidade no semi-árido. In: BENSUSAN, Nurit et al (orgs.). **Biodiversidade**: é para comer, vestir ou passar no cabelo? Para mudar o mundo! São Paulo: Ed. Peirópolis. (p. 207-223).

ALTIERI, Miguel. 1998. **Agroecologia**: a dinâmica produtiva da agricultura sustentável. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS.

ANDRADE, Manuel Correia et al. 2003. **Josué de Castro e o Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo. (coleção pensamento radical)

_____. 1986. **A terra e o homem no Nordeste**: contribuição ao estudo da questão agrária no Nordeste. 5ª ed., São Paulo: Atlas.

ANDRADE, Patrícia. 1999. Paraíba sofre a pior estiagem do século. **Jornal Folha de São Paulo**. Brasil, p. 15, 07 de nov.

AQUINO, Rubim Santos Leão de et al. 2001. **Sociedade brasileira**: uma história através dos movimentos sociais. 4ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Record.

ARAÚJO, Maria Lia Corrêa de. [2001]. **Seca**: fenômeno de muitas faces. Artigo do mês. Portal NEAD. Disponível em:
< <http://www.nead.org.br/index.php?acao=artigo&id=6&titulo=Artigo+do+M%EAs>> . Acesso em 28 Set. 2006.

ARRETCHE, Marta. 2001. Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. **São Paulo Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 23-31, out-dez. Portal do SCIELO Brasil. Disponível em:
< http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400004&lng=pt&nrm=iso> . Acesso em: 15 Dez 2006.

ATHIAS, Gabriela. 2003. Uso eleitoral ameaça Fome Zero na Paraíba. **Jornal Folha de São Paulo**. Brasil, 02 de nov. Portal Folha Online. Disponível em
< <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u55012.shtml>> . Acesso em 13 Set. 2006.

BEDUSCHI FILHO, Luiz Carlos e ABRAMOVAY, Ricardo. 2004. Desafios para o Desenvolvimento das Regiões Rurais. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 14, nº 3, p.35-70, set-dez. Portal da FACE – Faculdade de Ciências Econômicas/UFMG. Disponível em:
< <http://www.face.ufmg.br/novaeconomia/sumarios/v14n3/140302.pdf>> . Acesso em 15 Set. 2006.

BELIK, Walter e DEL GROSSI, Mauro. 2003. **O programa Fome Zero no contexto das políticas sociais no Brasil**. Portal do Fome Zero. Disponível em
< <http://www.fomezero.gov.br/documentos>> . Acesso em 29 Ago. 2006.

BONNAL, Philippe et al. 2007. As dinâmicas sociais locais em auxílio às políticas públicas: o caso do município de Lagoa Seca no Agreste paraibano. In: TONNEAU, Jean Philippe e SABOURIN, Eric (org). **Agricultura familiar**: interação entre políticas públicas e dinâmicas locais: ensinamentos a partir de casos. Porto Alegre/RS, Editora da UFRGS. (p. 269-288).

BOBBIO, Norberto. 1982. **O conceito de sociedade civil**. Rio de Janeiro: edições Graal. (Biblioteca de Ciências Sociais. Série Política. V. 23). [Tradução: Carlos Nelson Coutinho]

BOVERO, Michelangelo e BOBBIO, Norberto (orgs). 2000. **Teoria geral da política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. Rio de Janeiro: Campus. [Tradução: Daniela Beccaccia Versiani]

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. 2003. **Desenvolvimento e crise no Brasil: história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula**. 5ª Edição. São Paulo, Ed. 34.

_____. 2001. Do Estado patrimonial ao gerencial. IN: SACHS, Ignacy, WILHEIM, Jorge e PINHEIRO, Paulo Sérgio (orgs). **Brasil: um século de transformações**. São Paulo, Companhia das Letras. (p. 222-259)

CAMARGO, Aspásia. 2001. Federalismo e identidade nacional. In: IN: SACHS, Ignacy, WILHEIM, Jorge e PINHEIRO, Paulo Sérgio (orgs). **Brasil: um século de transformações**. São Paulo, Companhia das Letras. (p. 306-347)

CAMPANTE, Rubens Goyatá. 2003. O Patrimonialismo em Faoro e Weber e a Sociologia Brasileira. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 46, nº 1, p. 153-193. Portal do SCIELO Brasil. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582003000100005&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 25 Jun. 2006.

CÂNDIDO, Antonio. 1984. A Revolução de 1930 e a cultura. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, nº 4, v. 2, p. 40-64, abr. Portal do CEBRAP. Disponível em: <http://novosestudios.uol.com.br/acervo_exibe.asp?control=xXqxtGK2stEQKjCZmJCq2ddbh0Q0APO8cf5ARlp47w39pB1h2LhIGeRdW1v1f7tpQhKAvJ4mLvIa4DFIGMVJlvxwB3bjT98rwApSb2JnqOnsIEkA55BL1xWvZkPlxrMtTANUP4oFOQ2unVZBJ6g4FA>. Acesso em 08 Jan. 2007.

CARNEIRO, Maria José e MALUF, Renato S. (Orgs.). 2003. **Para além da produção: multifuncionalidade e agricultura familiar**. Rio de Janeiro: Mauad.

CASTELLS, Manuel. 1999a. **A sociedade em rede** (A Era da Informação: economia, sociedade e cultura, v. 1), 5ª Edição. São Paulo: Paz e Terra. Págs. 21-47; 353-506. [Tradução: Roneide Venâncio Majer].

_____. 1999b. **O poder da identidade** (A Era da Informação: economia, sociedade e cultura, v. 2), 3ª Edição. São Paulo: Paz e Terra. [Tradução: Klaus Brandini Gerhardt].

CAVALCANTI, Ângela Maria Lopes. 1997. **“E o suor que perco todo dia, não vale nada?”** (A comercialização da produção familiar em Lagoa Seca-PB). Campina Grande. Dissertação de Mestrado. UFPB, Mestrado em Sociologia Rural.

COLLIOT-THÉLÈNE, Catherine. 1999. O conceito de política posto à prova pela mundialização. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba (PR), nº 12, p. 07-20, jun. Portal da REDALYC – La Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/238/23801201.pdf>>. Acesso em 22 Nov. 2006.

COSTA, Sergio. 2002. **As Cores de Ercília: esfera pública, democracia e configurações pós-nacionais**. Belo Horizonte/MG: Editora UFMG.

COUTINHO, Carlos Nelson. 2003a. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. 2ª edição – revista e ampliada. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

_____. 2003b. O conceito de política nos Cadernos do Cárcere. IN: _____ e TEIXEIRA, Andréa de Paula (orgs). **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. (p. 67-82).

_____. [1999]. **Gramsci e a Sociedade Civil**. Portal Gramsci e o Brasil. Disponível em: <<http://www.artnet.com.br/~gramsci/arquiv93.htm>>. Acesso 27 Set. 2006.

DEBRUN, Michel. 2001. **Gramsci: Filosofia, política e bom senso**. Campinas, SP: Editora da Unicamp; Centro de Lógica e Epistemologia.

DELGADO, Guilherme C., CONCEIÇÃO, Júnia Cristina P. R. da e OLIVEIRA, Jader José de. 2005. **Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)**. Portal do IPEA. Texto para discussão nº 1145. Brasília. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/2005/td_1145.pdf>. Acesso em 14 Dez. 2006.

DELGADO, Nelson Giordano. 2001. Política econômica, ajuste externo e agricultura. IN: LEITE, Sérgio (org). **Políticas públicas e agricultura no Brasil**. Porto Alegre: Editora da universidade/UFRGS. (p.15-52).

DINIZ, Paulo César O. 2005. **Redes Solidárias**. Curso de Desenvolvimento Sustentável para o Semi-árido Brasileiro, módulo 6. Associação Brasileira de Educação Agrícola Superior – ABEAS: Universidade Federal de Campina Grande.

_____. 2002. **Ação coletiva e convivência com o semi-árido**: a experiência da Articulação do Semi-Árido Paraibano. Campina Grande. Dissertação de mestrado. UFPB/UFCG-PPGS.

_____ e DUQUE, Ghislaine. 2002. Estimulando o debate sobre convivência com o semi-árido: os bancos de sementes comunitários no agreste da Borborema. IN: DUQUE, Ghislaine (org). **Agricultura familiar, meio ambiente e desenvolvimento**: ensaios e pesquisas em sociologia rural. João Pessoa, UFPB, Editora Universitária. (p. 103-120).

DUQUE, Ghislaine & CIRNE, Maria Nilza R. 1998. Pobreza rural no Nordeste semi-árido: cidadania ou exclusão social. Questionando os programas emergenciais. IN: FERREIRA, Ângela Duarte Damasceno & BRANDENBURG, Alfio. **Para Pensar**: outra agricultura. Curitiba: Editora da UFPR.

FAORO, Raymundo. 1993. A aventura liberal numa ordem patrimonialista. **Revista USP**, São Paulo, nº 17, p. 14-29, mar-mai. Portal da Revista USP. Disponível em: <<http://www.usp.br/revistausp/n17/numero17.html>>. Acesso em 14 Dez. 2006.

_____. 1992. A questão nacional: a modernização. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 6, nº 14, p. 06-22, jan-abri. Portal do SCIELO Brasil. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141992000100002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 14 Dez 2006. doi: 10.1590/S0103-40141992000100002.

_____. 1979. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. V. 2; 5ª edição. Porto Alegre/RS: Ed. Globo.

FONTE, Eliane Maria Monteiro da. 2002. Novo Institucionalismo: uma abordagem alternativa para análises da intervenção do Estado no desenvolvimento. **Raízes**, Campina Grande, v. 21, nº 02, p. 233-245, jul-dez. Portal do Centro de Humanidades/UFCG. Disponível em:

<<http://www.ch.ufcg.edu.br/raizes/pdfs/2102/Artigo-04.pdf>> . Acesso em 20 Set 2006.

FREI BETTO. 2006. **A vitória de Lula**. 10 de nov. Portal da ADITAL. Disponível em: <<http://www.adital.com.br/site/noticia.asp?lang=PT&cod=25398>> . Acesso em 14 Nov. 2006.

_____. 2003. **Fome Zero**: como participar do combate à fome. Portal da América Latina em Movimento. Disponível em:

<<http://alainet.org/docs/3306.html>> . Acesso em 13 Set. 2006.

FREITAS, Geovani Jacó de. 1993. **O ser e o ter**: camponeses, práticas tecnológicas e políticas (um estudo em Lagoa Seca-Paraíba). Campina Grande. Dissertação de Mestrado. UFPB, Mestrado em Sociologia Rural.

FUTEMA, Mariana. 2003. Depois do Fome Zero, governo lançará Sede Zero. **Jornal Folha de São Paulo**. Brasil, 31 de jan. Portal Folha Online. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u45388.shtml>> . Acesso em 14 Set. 2006.

GALINDO, Wedna Cristina Marinho. 2003. **Intervenção rural e autonomia**: a experiência da Articulação no Semi-Árido/ASA em Pernambuco. Recife. Dissertação de Mestrado. UFPE-PPGS.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. 2003. **O desenvolvimento rural e o PPA 2000/ 2003**: uma tentativa de avaliação. Portal do IPEA. Texto para discussão nº 938. Brasília. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/pub/td/2003/td_0938.pdf> . Acesso em 27 Dez. 2006.

GIDDENS, Anthony. 2001. **A Terceira Via**: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia, 4ª edição. Rio de Janeiro: Ed. Record. [Tradução: Maria Luiza X. de A. Borges].

_____. 1991. **As Conseqüências da Modernidade**. São Paulo: Editora UNESP. [tradução: Raul Fiker].

GONÇALVES NETO, Wenceslau. 1997. **Estado e agricultura no Brasil**: política agrícola e modernização econômica brasileira 1960-1980. São Paulo: Hucitec.

GRAMSCI, Antonio. 2000. **Cadernos do cárcere**: introdução ao estudo da filosofia; a filosofia de Benedetto Croce, v. 1, 2ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. [Edição e tradução Carlos Nelson Coutinho; co-edição Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira].

_____. 2001. **Cadernos do cárcere**. Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política, v. 3, 2ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. [Edição e tradução Carlos Nelson Coutinho; co-edição Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira].

_____. 2002. **Cadernos do cárcere**. Literatura. Folclore. Gramática. Apêndices: variantes e índices. v. 6, 2ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. [Edição e tradução Carlos Nelson Coutinho; co-edição Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira].

GRAZIANO DA SILVA, José. 1982. **A modernização dolorosa**: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar.

GUANZIROLLI, Carlos e CARDIM, Silvia E. de C. S. (coords.). 2000. **Novo Retrato da Agricultura Familiar**: o Brasil redescoberto. Brasília: INCRA/FAO. Portal do INCRA. Disponível em: <<http://200.252.80.30/sade/doc/AgriFam.htm>> . Acesso em 12 Jan. 2007.

GUIBU, Fábio. 1998. MST volta a fazer saque em Pernambuco. **Jornal Folha de São Paulo**. Brasil, p. 11. 16 de mai.

GUZMÁN, Eduardo Sevilla. 2002. A perspectiva sociológica em Agroecologia: uma sistematização de seus métodos e técnicas. **Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável**, Porto Alegre, v. 3, nº 1, p. 18-28, jan-mar. Portal da EMATER/RS. Disponível em: <http://www.emater.tche.br/docs/agroeco/revista/ano3_n1/revista_agroecologia_ano3_num1_parte06_artigo.pdf> . Acesso em 04 Jan. 2007.

HARVEY, David. 2002. **Condição Pós-Moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural, 11ª edição. São Paulo: Edições Loyola. [tradução: Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves].

HOCDÉ, Henri. 1999. **A lógica dos agricultores-experimentadores**: o caso da América Central. Rio de Janeiro: AS-PTA. [Tradução: Eliana Leite].

KISS, Jenice. [2005]. Guardadores de sementes: o plantio de variedades crioulas fez de um casal de produtores, em pleno sertão paraibano, o modelo de conservação da diversidade agrícola. **Revista Globo Rural**, nº 230. Portal da Revista Globo Rural. Disponível em: <<http://revistagloborural.globo.com/GloboRural/0,6993,EEC875869-2886,00.html>> ou no Portal da AS-PTA. Disponível em: <<http://www.aspta.org.br/publique/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm>> . Acesso em 22 Set. 2006.

LEITE, José Corrêa. 2003. **Fórum Social Mundial**: a história de uma invenção política. (com colaboração de Carolina Gil). São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo. (coleção Brasil Urgente).

LIGUORI, Guido. 2003. Estado e sociedade civil: entender Gramsci para entender a realidade. [tradução de Carlos Nelson Coutinho] IN: COUTINHO, Carlos Nelson & TEIXEIRA, Andréa de Paula (orgs). **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. (p. 173-188).

LIMA, Jacob Carlos. 2001. A teoria do capital social na análise de políticas públicas. **Política e Trabalho**, João Pessoa, v. 17, nº 17, p.46-63, set. Portal do CCHLA/UFPB. Disponível em <<http://www.cchla.ufpb.br/politicaetrabalho/>> . Acessado em 15 Set. 2006.

MANCE, Euclides André. 2001a. **A Revolução das Redes**: a colaboração solidária como alternativa pós-capitalista à globalização atual, 2ª edição. Petrópolis/RJ: Editora Vozes.

_____. 2001b. **A Consistência das Redes Solidárias**. Seminário Nacional "Ética e Cidadania", Recife. Portal do Milênio (provedor de internet). Disponível em: <<http://www.milenio.com.br/mance/>>. Acesso em 27 Dez. 2006.

MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi. 2004. Participação e Pronaf: um estudo do poder, dos atores e dos conflitos em torno dos conselhos municipais de desenvolvimento rural. IN: SCHNEIDER, Sergio, SILVA, Marcelo Kunrath e MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi (orgs). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS. (p.51-119).

_____. 2003. Concepções em disputa na formulação das políticas públicas de apoio à agricultura familiar: uma releitura sobre a criação do Pronaf. **Raízes**, Campina Grande, v. 22, nº 02, p. 168-180, jan-jun.

MARTINE, George. 1990. Fases e faces da modernização agrícola brasileira. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), v. 1, nº 3, p. 3-43, jun.

MENEZES, Francisco. 2003. Fome Zero. Risco e oportunidade. **Democracia Viva**, Rio de Janeiro, nº 16, p. 50-54. Portal do IBASE. Disponível em: <<http://www.ibase.br/modules.php?name=Conteudo&pid=895>>. Acesso em 15 Set 2006.

MOREIRA, Emília e TARGINO, Ivan. 1997. **Capítulos da geografia agrária da Paraíba**. João Pessoa: Editora UFPb.

MOREIRA NETO, Mariana, FORTUNATO, Maria Lucinete, RAMOS, Nerize Laurentino e MELO, Marilene Nascimento (orgs). 2004. **Caderno de experiências**: construindo a segurança alimentar e nutricional no estado da Paraíba. Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional da Paraíba. João Pessoa: gráfica da secretaria de educação e cultura do estado da Paraíba.

NEVES, Frederico de Castro. 2000. **A história e a multidão**: saques e outras ações de massa no Ceará. Rio de Janeiro: Relume-dumará; Fortaleza: Secretaria de Cultura e Desporto.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. 2005. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática, 2ª edição. São Paulo: Editora Cortez.

_____. 2003a. As três idéias de sociedade civil, o Estado e a politização. IN: COUTINHO, Carlos Nelson & TEIXEIRA, Andréa de Paula (orgs). **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. (p. 215-233).

_____. 2003b. Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 18, nº 52, jun. Portal do SCIELO Brasil. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092003000200010&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 28 Out. 2006.

NOVAES, Washington. 2003. A fome e os mísseis. **Jornal da Ciência On-Line**, nº 2258, 11 de abr. Portal do Jornal da Ciência/SBPC. Disponível em: <<http://www.jornaldaciencia.org.br/Detalhe.jsp?id=9093>>. Acesso em: 09 Jan. 2007.

OLIVEIRA, Luciana. 2003. Fome Zero é lançado e estendido a todo o semi-árido paraibano. **Jornal da Paraíba**. Cidades, 15 de mai.

OLIVEIRA, Maria do Socorro de Lima. 2006. **Cooperação entre Camponeses**: um estudo a partir dos Fundos Rotativos Solidários Campina Grande. Dissertação de Mestrado. UFPB/UFCG-PPGS.

OUTHWAITE, William & BOTTOMORE, Tom (edits.). 1996. **Dicionário do pensamento social do século XX**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. [tradução: Eduardo Francisco Alves e Álvaro Cabral]

PACHECO, Paula. [2003-2004]. Água de Beber: Banqueiros e ONG's avançam em parceria no Semi-árido e ajudam a diminuir os efeitos da seca. **Revista Carta Capital**. Portal da Carta Capital. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/index.php?funcao=exibirMateria&id_materia=2080>. Acesso em 14 Set. 2006.

PACHECO, Maria Emília L. 2003. Novas Políticas para velhos problemas. **Democracia Viva**, Rio de Janeiro, nº 16, p.32-37. Portal do IBASE. Disponível em: <<http://www.ibase.br/modules.php?name=Conteudo&pid=913>>. Acesso em 15 Set. 2006.

PALMEIRA, Moacir. 1989. Modernização, Estado e Questão Agrária. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 3, nº 7, set-dez. Portal do SCIELO Brasil. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141989000300006&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 03 Ago. 2006.

PAOLI, Maria Célia. 2002. Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil. (p. 373-418). In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. (Reinventar a Emancipação Social: para novos manifestos. V. 1).

PELIANO, Anna Maria (org.). 2006. **Desafios e perspectivas da política social**. Texto para discussão nº 1248. Brasília. Portal IPEA. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1248.pdf>. Acesso em 27 Dez. 2006.

PEREIRA, Elvio Quirino. 2004. **Assistência técnica e extensão rural ou assessoria técnica e social?**: Visões opostas do apoio à agricultura familiar. Campina Grande. Tese de Doutorado. UFPB/UFCG-PPGS.

PEREIRA, Merval. 2004. Fome de voto. **O Globo**, 14 de set. Portal do Ministério do Planejamento. Disponível em: <<http://clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=149921>>. Acesso em 26 Set. 2006.

PETERSEN, Paulo e ALMEIDA, Sílvio Gomes de. 2004. **Rincões transformadores**: trajetória e desafios do movimento agroecológico brasileiro – uma perspectiva a partir da Rede PTA. AS-PTA, Rio de Janeiro. (versão provisória: mimeo).

PINTO, Céli Regina Jardim. 2006. As ONG's e a política no Brasil: presença de novos atores. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 49, nº 3, p. 651-670. Portal do SCIELO Brasil. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582006000300008&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 15 Dez 2006.

PUTNAM, Robert D. 2000. **Comunidade e Democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV. [tradução Luiz Alberto Monjardim].

ROCHA, José Camelo da e COSTA, José Waldir de Sousa. 2005. Fundo Rotativo Solidário: instrumento de promoção da agricultura familiar e do desenvolvimento sustentável no semi-árido. **Agriculturas**, Rio de Janeiro, v. 2, nº 3, p.12-15, out. Portal da Revista Agriculturas. Disponível em: <http://agriculturas.leisa.info/FritZ/source//getblob.php?o_id=77379&a_id=211&a_seq=0>. Acesso em 15 Set. 2006.

RODDEN, Jonathan. 2005. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 09-27, jun. Portal do SCIELO Brasil. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 15 Dez 2006.

SABOURIN, Eric et al. 2005. O reconhecimento público dos atores coletivos da agricultura familiar no nordeste. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 22, n. 2, p. 293-306, mai-ago. Portal do CC&T/EMBRAPA. Disponível em: <<http://atlas.sct.embrapa.br/cct/CCT.nsf/50c2f587c3b643fe03256ab0003f3079/d52d45432d8205bf8325715a00447894?OpenDocument>>. Acesso em 31 Mai. 2006.

_____ e TEIXEIRA, Olivio A. (Eds). 2002. **Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais**: conceitos, controvérsias e experiências. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica.

SALLUM JR., Basílio. 2003. Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, nº 52, p. 35-54, jun. Portal do SCIELO Brasil. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092003000200003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 14 Dez 2006.

_____ e KUGELMAS, Eduardo. 1991. O Leviathan declinante: a crise brasileira dos anos 80. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 5, nº 13, p. 145-159, dez. Portal do SCIELO Brasil. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141991000300009&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 15 Dez 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa. 2003. **Um discurso sobre as ciências**. São Paulo: Editora Cortez.

_____. (Org.). 2002. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. (Reinventar a Emancipação Social: para novos manifestos. V. 1)

_____ e AVRITZER, Leonardo. 2002. Introdução: para ampliar o cânone democrático (p. 39-82). IN: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. (Reinventar a Emancipação Social: para novos manifestos. V. 1)

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. 2006. **O ex-Leviatã brasileiro**: do voto disperso ao clientelismo concentrado. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

SCHERER-WARREN, Ilse. 1998. Abrindo os marcos teóricos para o entendimento das ações coletivas rurais. **Caderno CRH**, Salvador, v. 11, nº 28, p. 59-79, jan-jun. Portal do Caderno CRH da UFBA. Disponível em: <<http://www.cadernocrh.ufba.br/viewarticle.php?id=212&layout=abstract>>. Acesso em 14 Dez. 2006.

_____. 1996. **Redes de Movimentos Sociais**, 2ª edição. São Paulo: Ed. Loyola. (Coleção Estudos Brasileiros).

SCHNEIDER, Sergio, CAZELLA, Ademir Antonio, e MATTEI, Lauro. 2004. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf – Programa nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. IN: SCHNEIDER, Sergio, SILVA, Marcelo Kunrath e MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi (orgs). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS. (p. 21-49)

SCOTT, James. C. 2002. Formas Cotidianas da Resistência Camponesa. **Raízes**, Campina Grande, v. 21, nº 01, p.10-31, jan-jun.

SEMERARO, Giovanni. 1999. **Gramsci e a sociedade civil**: cultura e educação para a democracia. Petrópolis/RJ: Vozes.

SEN, Amartya Kumar. 2000. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: companhia das letras. [tradução: Laura Teixeira Motta]

SILVA, Marcelo Kunrath e MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi. 2004. Democratização e políticas públicas de desenvolvimento rural. IN: SCHNEIDER, Sergio, SILVA, Marcelo Kunrath e MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi (orgs). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS. (p. 09-20)

SILVA, Roberto Marinho Alves da. 2006. **Entre o Combate à Seca e a Convivência com o Semi-árido**: transições paradigmáticas e sustentabilidade do desenvolvimento. Brasília. 298 f. Tese de Doutorado. UNB-CDS. Portal do CDS. Disponível em: <<http://200.130.0.16/biblioteca/RobertoSilva.pdf>>. Acesso em 05 Mai. 2007.

SILVEIRA, Luciano M., PETERSEN, Paulo e SABOURIN, Eric (Orgs.). 2002. **Agricultura familiar e agroecologia no semi-árido**: avanços a partir do Agreste da Paraíba. Rio de Janeiro: AS-PTA.

SOUZA, Jessé. 2000. **A modernização seletiva**: uma interpretação do dilema brasileiro. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. 2006. Federalismo no Brasil: aspectos político-institucionais (1930-1964). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, nº 61, v. 21, p. 07-40, jun. Portal do SCIELO Brasil. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092006000200002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 08 Jan. 2007.

TARGINO, Ivan. 2002. A luta pela terra e os movimentos sociais rurais no Brasil. **Raízes**, Campina Grande, v. 21, nº 01, p.148-160, jan-jun. Portal do Centro de Humanidades/UFCG. Disponível em: <<http://www.ch.ufcg.edu.br/raizes/pdfs/2101/Ensaio-03.pdf>>. Acesso em 20 Set. 2006.

TONNEAU, Jean Philippe et al. 2003. **Développement territorial au Nord-Est du Brésil**. Le lent apprentissage de la démocratie. Colloque International Organisation spatiale e gestion des ressources et des territoires ruraux. Cirad-Cnearc-Engref. UMR Sagert. Montpellier (França). CD-Rom, atelier 3.

VAZ, Lucio. 1998. Governo liberou só 3,5% da verba “anti-El Nino”. **Jornal Folha de São Paulo**. Brasil, p. 15, 17 de mai.

VEIGA, José Eli da. 2006. Nascimento de outra ruralidade. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 20, nº 57, mai-ago. Portal do SCIELO Brasil. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142006000200023&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 15 Set. 2006.

_____ et al. 2001. **O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento**. Brasília: Convênio FIPE – IICA (MDA/CNDRS/NEAD). Série Textos para Discussão. Portal do NEAD. Disponível em: <<http://www.nead.org.br/index.php?acao=biblioteca&publicacaoID=112>>. Acesso em 15 Set. 2006.

WANDERLEY, Maria Nazareth. B. 2000. A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas – o “rural” como espaço singular e ator coletivo. **Estudos Sociedade e Agricultura**, nº 15, p.87-145, out.

_____. 1995. A agricultura familiar no Brasil: um espaço em construção. **Reforma Agrária**, Campinas, v. 25, nº 2/3, p.37-68.

WEBER, Max. 1999. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva (v. 2). Brasília/DF: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo. [Tradução: Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa]

WEBER, Thadeu. 2003. O Estado Ético. IN: DOTI, Jorge E. et al. **Estado e política**: a filosofia política de Hegel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. (p.101-109).

WEID, Jean Marc Von der et al. 2002. **Políticas públicas para o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar**. (projeto de pesquisa CNPq/COAGR-AF/2001 – relatório final). 103 p.

_____. 1997. **A trajetória das abordagens participativas para o desenvolvimento na prática das ONGs no Brasil**. Rio de Janeiro, AS-PTA. (Textos para debate, 57)

_____. 1988. A trajetória do Projeto Tecnologias Alternativas. **Proposta: experiências em educação popular**. Rio de Janeiro, FASE, v.13, n.36, abr.

Documentos consultados

ASA-BRASIL. 2003. Encontro nacional da Articulação no Semi-Árido Brasileiro, 4, Campina Grande, **Anais...Campina Grande/PB**, 11-14/nov. (CD-Rom)

_____. 2002. Carta Política. Encontro nacional da articulação do semi-árido brasileiro, 3, São Luis/MA, **Anais...** São Luis/MA, 20-23/nov. Portal da ASA-Brasil. Disponível em: <<http://www.asabrasil.org.br/>>. Acesso em 15 Set. 2006.

_____. 2001. **Bases para discussão do Programa Um Milhão de Cisternas para as Famílias do Semi-Árido – P1MC**. Texto de orientação aos encontros estaduais. Recife, mar. (mimeo)

_____. 1999a. Articulação no Semi-Árido Brasileiro. **Declaração do Semi-Árido**. Portal da ASA-Brasil. Disponível em: <<http://www.asabrasil.org.br/>>. Acesso em 10 Jan. 2007.

_____. 1999b. **Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semi-árido: um milhão de cisternas rurais – P1MC**. (Anexo II. Acordo de Cooperação Técnica e Financeira celebrado entre FEBRABAN e AP1MC em 31/05/2003 – FB-101/2003). 48p. Portal da FEBRABAN. Disponível em: <<http://www.febraban.org.br/Arquivo/Servicos/RespSocial/Acordo.pdf>>. Acesso em 10 Jan. 2007.

ASA-PARAÍBA. [2005]. Articulação do Semi-Árido Paraibano. **A parceria entre ASA-PB e CONAB: O Programa de Compras Antecipadas**. (mimeo)

_____. 2004. **Carta de Soledade**. Primeira Festa Estadual da Semente da Paixão. Soledade/PB; 24-25/jul. Portal da AS-PTA. Disponível em: <<http://www.aspta.org.br/publicue/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm>>. Acesso em 15 Jul. 2007.

_____. 2003. **Contribuições da Sociedade Civil da Paraíba ao Programa Fome Zero: O caso da Articulação do Semi-Árido Paraibano**. (mimeo).

_____. [2000]. A ASA Paraíba e os fundos rotativos solidários. (mimeo)

BRASIL/MDA/NEAD/DIEESE. 2006. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural e Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **Estatísticas do meio rural**. 2ª Ed. Brasília/São Paulo: MDA/DIEESE, 276 p. (NEAD Especial; 3). Portal do NEAD. Disponível em:

<<http://www.nead.org.br/index.php?acao=biblioteca&publicacaoID=328>>. Acesso em 04 Jul. 2007.

BRASIL/MDA/SDT. 2005a. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil**. Brasília, mar. Série Documentos Institucionais SDT, número 01. (30p.). Portal da SDT. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sdt/arquivos/SDT_Doc1.pdf>. Acesso em 17 Out. 2006.

_____. 2005b. **Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais**. Brasília, mai. Série Documentos Institucionais SDT, número 02. (28p.). Portal da SDT. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sdt/arquivos/SDT_Doc2.pdf>. Acesso em 17 Out. 2006.

_____. 2004. **Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – PRONAT**: referências metodológicas para o desenvolvimento territorial. Brasília, mar. 3ª edição (documento em revisão: mimeo).

BRASIL/MIN/SPDR. 2005. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Rural. Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial. **Anais da oficina sobre a política nacional de ordenamento territorial**. Brasília.

BRASIL/MPOG/SPIE. 2005. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2004-2007**: áreas estruturantes para uma articulação federativa baseada nos PPAs estaduais e PPAs municipais. Brasília, MP.

BRASIL/MDA/FAO. 2004. Ministério do Desenvolvimento Agrário e Food and Agriculture Organization. **Material didático**: agroecologia. Projeto de Cooperação Técnica MDA/FAO. UTF/BRA/057/BRA. Brasília, jul.

BRASIL/MDA/SAF. [2003]. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Agricultura Familiar. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. **Plano safra para agricultura familiar 2003-2004**: Produzindo alimentos para um Brasil sem fome. (mimeo). Portal do Pronaf. Disponível em: <http://www.pronaf.gov.br/plano_safra/documentos/PL_2003_4.doc>. Acesso em 19 Set 2006.

CONDRAF. 2005. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. **Institucionalidades para a Gestão Social do Desenvolvimento Rural Sustentável**. Brasília, set. Série Documentos do CONDRAF nº 1. (78p.)

CONSEA. 2003. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Diretrizes de Segurança Alimentar e do Desenvolvimento Agrário para o**

Plano de Safra – 2003/ 2004 (Subsídios técnicos elaborado pelo Grupo Interministerial: IPEA, CONAB, MDA, MESA). Brasília, fev. (mimeo).

CONSEA-PARAÍBA. 2004. Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional de Paraíba. **Diretrizes para uma política pública de segurança alimentar e nutricional da Paraíba**. Paraíba, mar.

FÓRUM DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL DA BORBOREMA. 2004. **Projeto de Desenvolvimento Territorial da Borborema** (ações imediatas com visão estratégica para 2005), out.

FOME ZERO. 2003. **Programa Fome Zero: como participar**. Cartilha da mobilização social (texto de Frei Betto), jun. (59p.). Portal do Domínio Público (biblioteca digital). Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/ue000083.pdf>>. Acesso em 09 Jan. 2007.

_____. 2001. **Projeto Fome Zero: Uma proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil**. Instituto da Cidadania, out. (118p.). Portal do Fome Zero. Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br/documentos>>. Acessado em 29 Ago. 2006.

FÓRUM NORDESTE. 1993. **Ações permanentes para o desenvolvimento do nordeste semi-árido brasileiro: propostas da sociedade civil**. Recife/PE.

IPEA. 2000. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Boletim políticas sociais – acompanhamento e análise**, nº 01, jun. (118p.). Portal do IPEA. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_01.pdf>. Acesso em 29 Ago. 2006.

_____. 2004a. Nº 08, fev. (183p.). Portal do IPEA. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_08.pdf>. Acesso em 29 Ago. 2006.

_____. 2004b. Nº 09, ago. (179p.). Portal do IPEA. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_09.pdf>. Acesso em 29 Ago. 2006.

_____. 2005a. Nº 10, fev. (221p.). Portal do IPEA. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bps_10.pdf>. Acesso em 29 Ago. 2006.

_____. 2005b. Nº 11, ago. (227p.). Portal do IPEA. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bps11.pdf>>. Acesso em 29 Ago. 2006.

_____. 2006. nº 12, fev. (274p.). Portal do IPEA. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bps12.pdf>>. Acesso em 27 Nov. 2006.

NEAD. 2001. Núcleo de Estudos Agrários e de Desenvolvimento. **José Graziano, Jean Marc e Bianchini debatem O Brasil rural precisa de uma estratégia**

de desenvolvimento. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário / Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável / Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural. Portal NEAD. Disponível em: <<http://www.nead.org.br/index.php?acao=biblioteca&publicacaoID=113>>. Acesso em 15 Set. 2006.

PT. 2004. Partido dos Trabalhadores. Secretaria Extraordinária de Acompanhamento do “Fome Zero”. **O futuro dos comitês gestores** (Informe 004/2004), ago. Portal do Partido dos Trabalhadores. Disponível em: <http://www.pt.org.br/site/assets/INFORME_004_04_Comites_Fome_Zero.pdf#search=%22%22comites%20fome%20zero%22%22>. Acesso em 26 Set. 2006.

PÓLO SINDICAL DA BORBOREMA. 2001. **Agricultura Familiar no Compartimento da Borborema**. Lagoa Seca, 03-05/abr. (relatório final)

SBPC/CEPEN. 2004. Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência e Centro de Estudos e Projetos do Nordeste. Workshop sobre a transposição de águas do rio São Francisco (Relatório das Discussões, 16p.). In: **Encontro internacional sobre transferência de águas entre grandes bacias hidrográficas**, Recife, 02-04/ago. Portal da SPBC (link: documentos). Disponível em: <http://www.sbpnet.org.br/arquivos/arquivo_25.pdf>. Acesso em 05 Jul. 2007.