



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE – UFCG
CENTRO DE HUMANIDADES
PROJETO UNIVERSIDADE CAMPONESA - UNICAMPO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL

**A gestão do PRONAF Infra-estrutura no Território do
Alto Sertão Sergipano: a experiência do CMDRS de
Porto da Folha no período de 1996 a 2006.**

MARIA DE FÁTIMA MOREIRA

Campina Grande, PB – BRASIL

Novembro/2007

**A gestão do PRONAF Infra-estrutura no Território do
Alto Sertão Sergipano: a experiência do CMDRS de
Porto da Folha no período de 1996 a 2006.**

Monografia apresentada como requisito parcial à
obtenção do Grau de Especialista em
Desenvolvimento Rural Sustentável, do Centro
de Humanidades da Universidade Federal de
Campina Grande.

Orientador: Prof. *Dr.* Olívio Alberto Teixeira

Campina Grande, (novembro/2007)



M838c Moreira, Maria de Fátima.

A gestão do PRONAF infra-estrutura no território do Alto Sertão Sergipano: a experiência do CMDRS de Porto da Folha no período de 1996 a 2006. / Maria de Fátima Moreira. - 2007.

55 f.

Orientador: Professor Dr. Olívio Alberto Teixeira.
Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia) - Universidade Federal de Campina Grande; Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido; Curso de Especialização em Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRUS).

1. PRONAF Infraestrutura. 2. Território do Alto Sertão Sergipano. 3. Porto da Folha - SE. 4. Desenvolvimento territorial. 5. Desenvolvimento rural sustentável. 6. Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural - Porto da Folha - SE. 7. Participação sociopolítica. 8. Conselhos gestores. 9. Sociologia rural. I. Título. II. Teixeira, Olívio Alberto.

CDU: 316.334.55(043.1)

Elaboração da Ficha Catalográfica:

Johnny Rodrigues Barbosa
Bibliotecário-Documentalista
CRB-15/626



Biblioteca Setorial do CDSA. Novembro de 2022.

Sumé - PB

TERMO DE APROVAÇÃO

MARIA DE FÁTIMA MOREIRA

**A gestão do PRONAF Infra-estrutura no Território do Alto Sertão Sergipano:
a experiência do CMDR de Porto da Folha no período de 1996 a 2006.**

Monografia aprovada em/...../....., como requisito parcial para obtenção do grau de Especialista no Curso de especialização em Desenvolvimento Rural Sustentável, Centro de Humanidades, Universidade Federal de Campina Grande, pela seguinte banca examinadora

Prof. *Dr.* Olívio Alberto Teixeira
Orientador

BANCA EXAMINADORA:

Prof. *Dr.* Olívio Alberto Teixeira
Presidente (UFS)

Prof. *Dr.* Luiz Henrique Cunha
Membro (CH / UFCG)

Prof. *Dr.* Paulo César Oliveira Diniz
Membro (XXX / XXXX)

Prof. *Dra.* Ramonildes Alves Gomes
Coordenadora Adjunta do *CEDRUIS*

Campina Grande, X/novembro/2007.

*Dedico a
Luiz Antonio e João Victor,
Meus filhos;
Que foram capazes de compreender minhas ausências,
E me encheram de carinho para que pudesse
Chegar ao fim desse trabalho.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela inspiração e sensibilidade de na minha trajetória acadêmica perceber as faces de uma sociedade que em sua totalidade forma pessoas desiguais, não por sua natureza humana, mas por sua condição social, política, econômica e cultural, impondo o preconceito e as desigualdades de classe.

Agradeço a minha família (filhos, mãe, irmã e companheiro) que sempre me animou e me deu todo apoio para que pudesse chegar ao final de mais uma conquista.

Agradeço aos mestres e tutores, em especial, ao Professor Olívio Teixeira e Arilde Alves que durante esta caminhada estiveram ao meu lado me orientando na reflexão teórica e prática.

Meu agradecimento especial aos atores sociais do Território do Alto Sertão Sergipano, que permitiram o estudo e a reflexão de suas práticas, contribuindo com informações e refletindo sobre o processo de gestão das políticas públicas nos espaços colegiados.

Por fim, meu agradecimento ao Governo LULA, que através da Secretaria de Desenvolvimento Territorial oportunizou mais um aprendizado e graduação aos profissionais que atuam no âmbito dos Territórios Rurais, na perspectiva de qualificar suas ações para contribuir no processo de consolidação da política de desenvolvimento territorial.

Fátima: Aqui é a pág. da EPIGRAFE. Trata-se de uma frase, um poema, uma mensagem, que esteja ligado as tuas intenções com a pesquisa, com tuas práticas cidadãs, etc. Veja o exemplo da minha dissertação de Mestrado!!!

*Un mundo donde quepan muchos mundos,
un mundo donde para todos haya siempre:*

*Pan para iluminar la mesa,
Salud para espantar la muerte,
Conocimiento para aliviar la ignorancia,
Tierra para cosechar futuro,
Techo para abrigar la esperanza y
Trabajo para hacer digna nuestras manos.*

Indígenas Zapatistas de Chiapas – México.

SUMÁRIO

RESUMO.....	
LISTA MAPAS.....	
LISTA DE FOTOS.....	
LISTA DE TABELAS.....	
INTRODUÇÃO.....	10
CAPÍTULO I – O Território do Alto Sertão Sergipano.....	14
1.1 – Caracterização e contextualização	14
1.2 - Elementos históricos que determinaram a constituição do Território do	
Alto Sertão Sergipano (1980's e 1990's).....	15
CAPITULO II - Enfoques teóricos e metodológicos da pesquisa.....	XX
2.1– Principais pressupostos que subsidiaram a pesquisa.....	XX
2.1.1. Movimentos sociais, descentralização administrativa e participação.....	XX
2.1.2. A construção do desenvolvimento rural sustentável.....	XX
2.1.3. O território e as novas institucionalidades	XX
2.2 – Metodologia da Pesquisa.....	XX
CAPÍTULO III – A Experiência do CMDR na Gestão Social do PRONAF no Município de	
Porto da Folha.....	XX
3.1 - O Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural.....	XX
3.1.1. Constituição.....	XX
3.1.2. Estrutura e funcionamento.....	XX
3.1.3. Composição e representatividade.....	XX
3.1.4. A gestão social dos projetos e ações realizadas.....	XX
3.2. Relações e Interação entre o CMDR e Colegiado Territorial.....	XX
COMENTÁRIOS FINAIS	XX
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFIAS	XX
ANEXOS.....	XX

LISTA DE MAPAS

MAPA: 1. Localização do Território do Alto Sertão Sergipano

LISTA DE FOTOS

FOTO: 1.

FOTO: 2.

LISTA TABELAS

Tabela 1. Pessoas residentes e domicílios particulares permanentes, nos municípios do alto sertão sergipano, segundo a situação do domicílio – 1991 e 2000

Tabela 2: Estado de Sergipe: Proporção do número e da área dos estabelecimentos rurais, por grupo de área total para o período 1970-1995

Tabela 3: Estrutura Fundiária do Território e Estado de Sergipe

Tabela 4 - Projetos de Assentamento no Território: área, capacidade de famílias para períodos selecionados - Anos 1985 – 2006

Tabela 5: Recursos Federais recebidos pelo município em períodos selecionados

Tabela 6: Município de Porto da Folha: PROJETOS INFRA-ESTRUTURA / PRONAF
1998 A 2002

Quadro 1: COMPOSIÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO
RURAL

RESUMO

A temática deste projeto é uma análise sobre o processo de gestão social do PRONAF Infra-estrutura no Território do Alto Sertão Sergipano, no período 1996-2006, tomando como referência a experiência do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural – CMDR do município de Porto da Folha. A metodologia se desenvolve através do levantamento de informações oficiais do PRONAF e dos documentos do CMDRS; dos estudos bibliográficos que abordam as temáticas em questão; da participação dos atores sociais que atuam no CMDRS e no Colegiado Territorial; das entrevistas semi-estruturadas com os atores sociais envolvidos. Os resultados podem ser observados nas análises e reflexões que formularemos sobre o processo de gestão social do PRONAF e contribuirá para o aprofundamento e avaliação do modelo de gestão e do desenvolvimento que está sendo construído.

Palavras-chaves: participação sociopolítica; políticas públicas; conselhos gestores; desenvolvimento territorial.

INTRODUÇÃO

A análise da gestão social do PRONAF Infra-estrutura tem sido alvo de interesse não só da academia, mas das instituições públicas, entidades e dos próprios atores que atuam neste contexto, dado a sua complexidade e algumas incertezas dos fatores explicativos relacionados à funcionalidade e desempenho dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável - CMDRS.

Não restam dúvidas de que os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural têm se constituído em espaços importantes na gestão dos recursos do PRONAF, contribuindo inclusive na formulação e consertação de políticas para a Agricultura Familiar. No entanto, se observa que seu desempenho tem sido fragilizado por fatores limitantes que se impõe à sua dinâmica político-administrativa.

Na perspectiva de analisar a atuação, o desempenho e funcionamento das instâncias colegiadas - CMDRS e Colegiado Territorial - com vistas à gestão social PRONAF Infra-estrutura no Território do Alto Sertão Sergipano, surgem duas questões importantes: i) Os conselhos gestores (CMDRS e Colegiado Territorial) constituem a base fundamental no processo de articulação político-institucional para o desenvolvimento territorial; ii) Os conselhos gestores são um dos espaços de promoção e formação da cidadania no meio rural.

O tema da gestão social das políticas públicas surge no contexto das lutas pela democratização do poder político, da acessibilidade e do direito aos bens e serviços para todos os cidadãos. Ou seja, nos anos 1980, no ensejo da reforma do Estado, onde o cenário político brasileiro era de muitas mobilizações organizadas pelos movimentos populares, sindicatos, partidos de esquerda e outras organizações da sociedade civil.

De fato, as mudanças estruturais e conjunturais começam a se materializar com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que estabelece, além dos direitos sociais e políticos – que institui a liberdade e a democracia como princípio - a abertura de canais de comunicação entre a sociedade e o Governo, aferindo à sociedade o direito de participar das gestões públicas.

Desta forma, instrumentaliza-se o aparato estatal para a descentralização dos recursos e de responsabilidades administrativas, antes centradas no governo federal, para os estados e municípios. Essa transferência de recursos e as mudanças na relação Estado/Sociedade, não se deram repentinamente muito menos de forma harmônica. Assim, como constatação disso referenda as afirmações de Gohn, nos seguintes termos:

“a criação desses novos canais de participação colocou os sujeitos demandatários em novas arenas de luta no interior dos órgãos públicos, nas salas e gabinetes estatais. Com o exercício das novas práticas, também vieram às dificuldades, os limites e as novas exigências... decorrentes de problemas enraizados na própria cultura política nacional, em que predominavam valores como o clientelismo; o paternalismo...” (GOHN 2003, p. 52 e 53).

A participação popular nas gestões públicas foi então regulamentada na Constituição Federal de 1988, permitindo que representações da sociedade civil tivessem acesso ao governo e tomassem decisões sobre as ações públicas. E, para implementar as estratégias da gestão participativa, foram criados os espaços públicos "institucionalizados", os chamados **Conselhos Gestores de políticas públicas** setoriais, cujo principal objetivo é promover o diálogo entre o Governo e a Sociedade Civil para a gestão das políticas públicas; entendida aqui como o planejamento, monitoramento/fiscalização e avaliação das políticas setoriais e programas governamentais.

As abordagens e estudos sobre gestão social de políticas públicas no Brasil nos remetem algumas inquietudes de ordem pragmática e reflexões sobre a funcionalidade, o desempenho, articulação institucional, relação de poder, representatividade e efetividade das ações empreendidas pelos Conselhos Gestores, que, em tese, devem promover as mudanças político-institucionais, econômica e social.

Em se tratando da análise da gestão social do PRONAF Infra-estrutura, que tem como organismo os CMDRS, objeto dessa pesquisa, a questão torna-se ainda mais complexa. Primeiro pela ausência de uma prática democrática nas administrações públicas, em particular, nas regiões mais pobres a exemplo do Nordeste, cujos municípios estiveram por longas décadas sob o comando do poder das oligarquias conservadoras. A segunda questão reside na qualidade das intervenções pelas representações da sociedade civil nesses espaços de disputas, conflitos, diálogo e negociação. Por fim, nos resultados e efeitos desse processo que confere a sociedade organizada e aos gestores públicos um aprendizado na construção da cidadania, oportunizando rupturas das práticas autoritárias, de mudanças comportamentais e melhoria na gestão dos recursos públicos.

A criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, em 1996, enquanto política pública direcionada para apoiar o desenvolvimento rural, particularmente, a Agricultura Familiar; é considerado por alguns estudiosos e

pesquisadores sobre questões agrícolas e agrárias, o mais inovador dos últimos tempos. No período de 1996/2006 o PRONAF passa por algumas mudanças de ordem operacional-metodológica no qual será tratado nessa pesquisa atendendo aos seus objetivos: a) analisar as dinâmicas do CMDRS no contexto da gestão do PRONAF a partir de sua organização, funcionamento, competências, atribuições e ações realizadas; b) verificar as mudanças a partir da abordagem territorial com a criação de uma nova institucionalidade – o Colegiado Territorial.

Neste sentido, o estudo empírico da gestão social do PRONAF Infra-estrutura, enquanto uma política pensada e direcionada na perspectiva do Desenvolvimento Rural Sustentável; requer uma revisão das abordagens que gravitam em torno do desenvolvimento rural sustentável, da participação social dos atores e de suas organizações; além da investigação sobre a atuação e eficiência dos CMDRS e Colegiado Territorial, com vistas ao desenvolvimento e controle social das políticas públicas.

No primeiro capítulo apresentaremos uma breve caracterização do Território do Alto Sertão Sergipano, lócus de nossa pesquisa, que envolve as seguintes dimensões: econômico-produtiva, social, político-institucional, geo-ambiental e cultural. Sua trajetória de lutas e resistência, seus atributos e lacunas que se constitui na afirmação dos atores sociais por um espaço geopolítico, de produção e reprodução de forças econômicas e de uma identidade sociocultural para sua existência. No segundo capítulo serão abordados alguns pressupostos das questões temáticas que gravitam em torno das políticas públicas para o Desenvolvimento Rural na perspectiva de construção um Estado democrático, que se apóia na participação social e na inclusão pelo direito. No terceiro capítulo estar-se-á relatando a experiência do CMDR de Porto da Folha – trajetória, atuação, funcionamento e desempenho na gestão do PRONAF Infra-estrutura - e sua interação com a dinâmica do Desenvolvimento Territorial. Ou seja, estar-se-á reportando os resultados da pesquisa, analisando o processo de *Gestão Social* no período 1996-2006 e os reflexos desta nova institucionalidade.

CAPÍTULO I

O Território do Alto Sertão Sergipano

1.1 – Caracterização e contextualização

O “Território do Alto Sertão Sergipano” como recentemente passou a ser reconhecido se localiza na microrregião do IBGE do Sertão do Baixo S. Francisco, área de abrangência da UHE Xingó, que faz divisa com os estados de Alagoas, Pernambuco e Bahia, compreendendo seis municípios: Canindé do S. Francisco, Poço Redondo, Porto da Folha, Monte Alegre, Gararu e Nossa Senhora da Glória.

De acordo com informações do Censo Demográfico do IBGE, em 2000, esse Território possuía uma superfície de 4.952,9 Km², representando 20,3% do território do estado e uma população aproximada de 120 mil habitantes, sendo que, desse total quase 70 mil (84%) residiam nas áreas rurais, o que caracteriza seu grau de concentração da população rural, destacando-se, predominantemente, os agricultores familiares, assentados, posseiros, meeiros, além da presença de povos indígenas e quilombolas. O mapa abaixo traz a localização do território no Estado de Sergipe.

Estado de Sergipe: Território do Alto Sertão Sergipano



Fonte: Unidade Técnica do Projeto Dom Helder Câmara (PDHC), 2006.

O Diagnóstico do Território (Convênio CECAC/INCRA, 2004), afirma que "nos últimos 30 anos o Alto Sertão Sergipano teve sua população total duplicada e a domiciliada no meio rural cresceu 1,4%, tendo simultaneamente crescido o número de estabelecimentos sem a contrapartida no aumento da área por eles apropriada", o que reflete uma mudança na estrutura fundiária, dado as desapropriações de latifúndios para fins de reforma agrária.

Vale ressaltar que esse crescimento da população rural foi mais expressivo nos municípios de Canindé do São Francisco e Poço Redondo, onde mais se concentrou os projetos de assentamento no Território, e de maior proximidade da UHE do Xingó, conforme se observa na tabela 1.

Tabela 1 - Pessoas residentes e domicílios particulares permanentes, nos municípios do alto sertão sergipano, segundo a situação do domicílio – 1991 e 2000.

Ano, Situação e Unidade Município	1991				2000			
	Rural		Urbano		Rural		Urbano	
	Pessoas	Domicílios	Pessoas	Domicílios	Pessoas	Domicílios	Pessoas	Domicílios
<i>Canindé De São Francisco</i>	6.151	1.209	5.322	2.304	8.451	1.768	9.303	3.868
<i>Gararu</i>	8.086	1.577	2.379	2.117	8.375	1.915	2.988	2.646
<i>Monte Alegre De Sergipe</i>	4.559	870	5.030	1.986	5.119	1.096	6.468	2.685
<i>Nossa Senhora Da Glória</i>	9.803	2.039	13.675	5.077	9.773	2.253	17.137	6.476
<i>Poço Redondo</i>	15.473	3.081	4.682	4.094	19.662	3.933	6.360	5.487
<i>Porto Da Folha</i>	16.398	3.288	7.078	4.947	16.952	3.721	8.712	5.825
<i>Total Território</i>	60.470	12.064	38.166	20.525	68.332	14.686	119.300	26.987

Fonte: Censos Demográficos 1991 e 2000. IBGE (www.sidra.ibge.gov.br)

A estrutura fundiária do estado e do Território do Alto Sertão apresenta uma elevada concentração da terra, com latifúndios improdutivos e abandonados ou explorados com a pecuária extensiva, utilizando pouca mão-de-obra e explorando os trabalhadores e suas famílias (caseiro, vaqueiro) sem qualquer vínculo empregatício, do ponto de vista do cumprimento da legislação trabalhista.

Segundo dados da SEPLAN, confirmados no censo Agropecuário do IBGE (1995), no período de 1970 a 1995, a estrutura fundiária esteve intocável apresentando quase que os mesmos percentuais de estabelecimentos e área. Em 1995, os estabelecimentos com menos de 10 hectares, embora representassem 78% do número total, ocupavam apenas 10% do total de área cadastrada. Em extremo oposto, os estabelecimentos com área compreendida entre 100 a 1.000 hectares, embora representassem 3,1% dos imóveis, se apropriavam de 45,4% da área. Para melhor demonstração da situação fundiária no estado apresentamos a tabela nº2 a seguir:

Tabela 2: Estado de Sergipe: Proporção do número e da área dos estabelecimentos rurais, por grupo de área total para o período 1970-1995

Grupos de Área Total (ha)	Nº de Estabelecimentos (%)		Área dos Estabelecimentos (%)	
	1970	1995	1970	1995
Menos de 10	78,0	78,4	9,5	10,3
10 a menos de 100	18,8	18,4	31,6	32,7
100 a menos de 1.000	3,1	3,1	43,1	45,4
1.000 a mais	---	---	0,7	----
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: SEPLAN/SUPES (2007)

Do mesmo modo que se apresenta a situação de elevada concentração fundiária no estado, podemos perceber que no Território do Alto Sertão ela não é diferente, e pelo que percebemos, é lá onde está a maior quantidade de imóveis rurais com maiores extensões territoriais, o que justifica a estratégia do MST priorizando esta região como locus privilegiado de sua atuação. A tabela 3 que ora apresentamos é bastante ilustrativo o quão concentrada é a propriedade da terra no Alto Sertão e no Estado de Sergipe.

Tabela 3: Estrutura Fundiária do Território e Estado de Sergipe

Território Alto Sertão		
Estratos	Imóveis (nº)	Área (hectares)
Até 10 ha	1.961	11.554
10 a 50 ha	3.768	95.016
50 a 100 ha	797	56.543
100 a 500 ha	539	109.705
Mais de 500 ha	99	110.694
Total/Território	7.164	382.991
Estado de Sergipe		
Até 50 ha	51.552	506.477
50 a 100 ha	3.163	222.373
Mais de 100 ha	2.931	901.647
Total /Estado	57.646	1.630.496

Fonte: PTDRS (2004); INCRA (2003)

O que nos chama atenção, além das disparidades na distribuição da terra, diz respeito ao expressivo número de propriedades de tamanho muito pequeno (10 a 50 ha) traduzindo a precariedade nas condições de acesso a terra, onde grande parte desses agricultores não tem a posse da terra. Não resta dúvida que este fato, entre outros, tem levado ao aumento da pobreza no meio rural.

No Território do Alto Sertão Sergipano, motivado, em grande medida, pelas ocupações dos trabalhadores rurais sem terra e pelo movimento social que questionava a concentração fundiária, a partir da década de 1990, foi intenso o processo de desapropriação para fins de reforma agrária sendo criados 24 Projetos de Assentamento. Segundo dados do INCRA (2007) existem no estado de Sergipe um total de 155 Projetos de Assentamentos, no qual 64 estão no neste Território, correspondendo a 41,29% dos Assentamentos do estado. A tabela 4 ilustra bem o crescimento do número de assentamentos no Território, neste período.

Tabela 4 - Projetos de Assentamento no Território: área, capacidade de famílias para períodos selecionados - Anos 1985 – 2006

Períodos	Nº de Projetos	Nº de Famílias	Área (hec)
1985 – 1989	3	332	8.191,94
1990 – 1994	2	64	1.304,00
1995 - 1999	22	2.203	22.379,00
2000 – 2004	24	718	19.506,26
2005 - 2006	13	322	7.392,95
TOTAL	64	3.639	58.774,15

Fonte: INCRA/SIPRA (2007)

Vale igualmente destacar que, o clima e a hidrografia se caracterizam de acordo com a tipologia da região semi-árida do nordeste com clima extremamente quente e seco, chuvas escassas e irregulares durante a maior parte do ano; “embora o semi-árido sergipano e sua circunvizinhança se destacam pela proximidade com o oceano em relação a outros estados do Nordeste meridional e pela presença do rio São Francisco”¹(PTDRS, 2005: p.12).

Do ponto vista ambiental, o processo de “modernização da agricultura”, introduziu o uso excessivo de máquinas e “defensivos” agrícolas, desde a década de 1970, que, somado ao processo crescente da densidade populacional, sobretudo nos anos 1980 e 1990, decorrente da construção da barragem do Xingó e do incremento da reforma agrária na região, levou a um

¹ Parte das informações sobre as características do Território foram compiladas do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Alto Sertão Sergipano (2005), convênio INCRA/IPEA/CECAC, coordenado por Fernando Gaiger Silveira, IPEA.

aumento bastante expressivo da degradação ambiental com o desmatamento de caatingas e matas ciliares, queimadas, poluição dos rios e seus afluentes, entre outros fatores. Segundo estudos do Professor Gismário Ferreira Nobre (2004), “essa situação significou o quase desaparecimento de cursos de água, a salinização da água e do solo, erosão e aumento da intensidade dos ventos, refletindo não apenas na diminuição da área agricultável, mas na produção e produtividade agrícolas”.

O Território é formado por cinco sub-bacias do rio São Francisco, a saber: a sub-bacia do Curitiba no município de Canindé do São Francisco; a sub-bacia das Onças, localizada nos municípios de Canindé do São Francisco e Poço Redondo; a sub-bacia do rio Jacaré, ocupando parte do município de Canindé e Poço Redondo; a sub-bacia de Campos Novos que abrange parte dos municípios de Poço Redondo e Porto da Folha, e, entre estas se destaca a maior das sub-bacias, a da Capivara que tem 1.897,7 km² abrangendo os municípios de Porto da Folha, Monte Alegre de Sergipe, Gararu e Nossa Senhora da Glória.

Com relação aos indicadores sociais o Território apresenta um alto índice de pobreza, verificado nos dados estatísticos do IBGE e do diagnóstico do Território, sendo Poço Redondo e Porto da Folha os municípios mais pobres e mais populosos. Como todo semi-árido nordestino é uma região onde os fatores climáticos, somado com a perversa estrutura fundiária, concentradora de terra e renda, a precariedade ou quase inexistência dos serviços públicos e a herança da política clientelista e autoritária; ainda predomina a pobreza, o analfabetismo, o desemprego e a baixa produtividade agrícola. Como sabemos, os períodos de estiagem são prolongados e nesses quarenta anos houve alguns períodos cruciais de calamidade, de seca em todo nordeste brasileiro nos anos 60 e 70, que mesmo com a intervenção governamental da SUDENE, implementando frentes de serviço, cestas básicas e outras ações, não conseguiram melhorar as condições de pobreza e miserabilidade das populações nesta região.

A construção das hidroelétricas do complexo Paulo Afonso, nos anos 80, um empreendimento de grande envergadura e de impacto social, econômico e ambiental modificou toda dinâmica da região do Sertão do São Francisco, que abrange não apenas os municípios do Território do Alto Sertão, mas todas as cidades ribeirinhas, do lado dos estados de Sergipe e Alagoas. Para a construção das obras da UHE Xingó a CHESF chegou a contratar 600 trabalhadores muitos deles com suas respectivas famílias, o que significou um incremento no consumo e na renda regional, já que esses trabalhadores significavam entre 10 a 15% da população economicamente ativa da região. (MDA/FAO, 2003). A contratação de mão-de-obra pela CHESF estimulou o crescimento populacional, aumentando sensivelmente o

perfil demográfico, a procura por bens de consumo e dos serviços públicos: educação, saúde, habitação, energia, etc.

A população ribeirinha, e aí se encontra a maior parte dos municípios do Alto Sertão, que tinha como principal atividade a pesca e o cultivo de arroz foi perdendo esse potencial pelo impacto da barragem nas várzeas e assoreamento do rio São Francisco, ficando uma massa de agricultores prejudicados na geração de seu sustento. Uma alternativa encontrada e viabilizada pelo Governo do Estado foi investir em Projetos de Irrigação – Califórnia e Platô de Neópolis – “loteados” para grandes e médios empresários. Portanto, a construção da barragem do Xingó, contribuiu para o crescimento econômico da região, gerou maior disponibilidade de energia e água; no entanto, não houve na mesma medida, investimentos nas políticas sociais e educativas capaz de dar sustentabilidade ao novo cenário, provocando um desarranjo na estrutura produtiva e social, bem como nos ecossistemas, após as obras da UHE Xingó. Confirmação disso são os dados e registros do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural do Alto Sertão:

Se por um lado a construção da barragem significou uma dinamização da economia regional; por outro impactou no regime de cheias e conseqüentemente a eliminação das várzeas, o que afetou a agricultura da região que vivia da pesca e produto de subsistência como a produção de arroz, feijão, milho; produzindo uma massa de desempregados e sem terra na região ribeirinha.”
(PTDRS, 2005)

1.2 - Elementos históricos que determinaram a constituição do Território do Alto Sertão Sergipano (1980's e 1990's)

O panorama do decorrer dos anos 60 era de uma estrutura fundiária marcada por uma expressiva presença de latifúndios, com extensas áreas de imóveis rurais improdutivo sem cumprir sua função social, no que diz respeito à produtividade, cumprimento das legislações trabalhista e ambiental.

Os indicadores socioeconômicos nesse período são alarmantes, agravados com a seca de 1970, o êxodo rural e a ausência de políticas sociais capazes de combater ou minimizar a pobreza identificada nos baixos índices de analfabetismo, saúde, emprego e renda. A situação do Território não era diferente do cenário macro-regional, onde cada vez mais crescia a desigualdade entre as classes sociais, e particularmente, a desigualdade entre

as regiões do país, sendo o Norte e Nordeste as regiões mais atrasadas, subdesenvolvidas, que apresentavam os piores índices de desenvolvimento em todos os aspectos.

Nesta época, segundo Leite et al (2004:66-67) “a SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste), criada com o objetivo de aumentar a eficácia das instituições regionais e dos investimentos públicos no Nordeste, através de um esforço de planejamento regional”, já atuava na região com ações voltadas ao suporte hídrico, saúde, educação, saneamento e apoio ao pequeno produtor rural, através do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural - PAPP. No entanto, o elenco enorme de projetos e programas implementados não foram capazes de mudar “a cara” da região, de melhorar as condições de vida das populações camponesas, de melhorar os indicadores socioeconômicos, ou reduzir os efeitos da seca. (GAIGER, 2005).

Por todas as características já apresentadas, podemos perceber de que é um Território essencialmente rural, tendo em sua base econômica a produção agropecuária, com predominância das culturas de milho e feijão, além da pecuária leiteira que nos últimos anos vem se constituindo na cadeia produtiva de maior dinamismo econômico no meio rural. Outro aspecto de grande relevância no Território diz respeito à identidade cultural, manifestado nas suas tradições alimentares, folclore, festas populares, como a festa do vaqueiro de Porto da Folha, a cavalcada de Poço Redondo, as mulheres rendeiras, etc.

A concentração de terra e as condições de vida e trabalho em que se encontrava a população rural, nos períodos de 1970 até 1990, eram expressas na total exclusão de seus direitos, como: no acesso a terra, a água, ao trabalho, a educação e a saúde, resultado da precariedade das intervenções públicas. Por outro lado, tendo em vista as potencialidades existentes de recursos naturais, humanos e produtivos, especialmente após a implantação da UHE Xingó, acirrou-se o campo de disputas e de conflitos sociais, tendo como foco o **acesso a terra e a água.**

Nos anos 80, os movimentos sociais ligados à luta pela terra, que já vinham participando das lutas nacionais pela redemocratização do país, impunham a bandeira da Reforma Agrária e, estrategicamente, começam a organizar ocupações e acampamentos nos latifúndios da região do Baixo São Francisco, prioritariamente, nos municípios de Canhoba, Gararu, Porto da Folha, Poço Redondo e Canindé do São Francisco. Esse processo que, teve início com a atuação da Igreja católica, através da Diocese de Propriá (CPT), dos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais, e posteriormente, do MST, resultou na desapropriação e implantação dos primeiros projetos de assentamento de reforma agrária em Sergipe, chegando na década de 1990, com 24 projetos criados. Vale ressaltar que a ação da Igreja teve como um dos focos as conseqüências sobre os agricultores ribeirinhos da instalação das novas usinas

hidroelétricas no complexo de Paulo Afonso. Nesta mesma época (anos 80) foram criados pelo Governo do Estado os Projetos de Irrigação: Califórnia, em Canindé do São Francisco, e posteriormente, o Platô de Neópolis na mesma região, “distribuindo” lotes empresariais e de pequenos produtores, acirrando cada vez mais esse embate e a problemática dos agricultores e assalariados rurais.

Os desdobramentos destes conflitos favoreceram o ambiente de disputas no campo político eleitoral, aparecendo novos personagens, com um novo perfil, aliados e/ou representantes da classe trabalhadora, em defesa de seus interesses, despontando novos quadros de liderança que participaram nas eleições municipais, e passaram a ocupar cargos no legislativo municipal. Mais recentemente, nas últimas eleições municipais de 2004, em alguns municípios do território, foram eleitos vereadores e prefeitos que vieram dessa trajetória, numa demonstração de que os movimentos sociais se fortaleceram, ocuparam espaços de poder, tanto na esfera política, como nos espaços de participação social das políticas públicas (conselhos gestores).

Com o falecimento do Bispo Dom José Brandão de Castro, da Diocese de Propriá, um dos grandes idealizadores e incentivador do trabalho voltado para as comunidades eclesiais de base (CEB's) da Igreja Católica, percebe-se uma retração e um refluxo na atuação da Igreja nesta região, e por conseqüência, das comunidades e organizações sociais; especialmente, nos municípios ribeirinhos de Neópolis, Pacatuba, Ilha das Flores, Brejo Grande, São Francisco, Canhoba, etc; onde reside o maior bolsão de pobreza da região do Baixo São Francisco.

No entanto, nos municípios de maior abrangência territorial, maior atuação do MST e dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais, a “semente plantada” vingou e os movimentos sociais conseguiram dar prosseguimento as suas lutas, resistindo aos conflitos e pressões na busca de seus direitos, na acessibilidade e democratização da terra e de outras políticas públicas.

Vale destacar alguns acontecimentos históricos na luta pela terra e pela afirmação dos direitos sociais que marcaram o Alto Sertão do São Francisco, desde os anos 70, que deram origem as ocupações e motivaram a permanência e resistência dos camponeses nos conflitos agrários, como: a luta pelas terras dos índios Xocós, em Porto da Folha, pelo reconhecimento das Comunidades Quilombolas: Mocambo, em Porto da Folha e Serra da Guia, em Poço Redondo; a construção da barragem do Xingó que inundou a cidade de Canindé e transferiu as famílias afetadas para outras áreas, construindo a “nova Canindé”; as mudanças sociopolíticas e ambientais impactadas com a construção da Usina; o crescimento populacional atraído pelo incremento de emprego oferecido pela CHESF; a instalação do

Projeto Califórnia, em Canindé do São Francisco, e o Platô de Neópolis, na área de agricultura irrigada; entre outros.

Ainda na década de 1990, o Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA implanta o Projeto de Desenvolvimento Sustentável para os Assentamentos de Reforma Agrária no Semi-Árido do Nordeste (Projeto Dom Helder Câmara) através de acordo de empréstimo entre o Governo brasileiro e o Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrário – FIDA, definindo como área de atuação, seis Estados: Sergipe, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Ceará e Piauí. Em Sergipe, o Projeto começa a atuar no Território do Alto Sertão e já naquela época teve início uma ação governamental com a perspectiva da territorialidade, mesmo que de forma embrionária, enfocando o aspecto do espaço geográfico com características similares para uma ação integrada, concentrada e articulada com outras Instituições e os movimentos sociais.

Enfim, neste espaço geográfico, os atores sociais, políticos e econômicos vem construindo relações que exprimem um modo de vida; seja na forma de produzir e reproduzir as condições objetivas para sua própria existência, seja na construção e (des)construção dos valores, crenças e princípios preestabelecidos na sociedade de classes. Essa dialética tem permitido perceber que existe uma correlação de forças políticas e sociais na disputa pelos atributos/potenciais econômico-produtivos, culturais e ambientais; o que tem gerado dicotomias expressadas nas relações onde se estabelecem: conflitos/interação/cooperação, convergências/divergências.

Mesmo sem uma definição clara de uma estratégia territorializada na implementação de um Projeto governamental a exemplo do Dom Helder Câmara, a região do Alto Sertão, especificamente, os seis municípios do aglomerado de abrangência do Xingó vem se constituindo no que denomina-se de “Território Rural” dado suas características geoambientais, econômico-produtiva, política e sócio-cultural, apresentando uma forte identidade expressada nas manifestações culturais, na atuação combativa e articulada dos movimentos sociais do campo, na proximidade das relações comerciais sendo N. Sra. da Glória o município-pólo de maior centralidade dos serviços: Bancos, comércio, postos regionais de instituições estaduais e federais (INCRA, INSS, CONAB, DEAGRO, DRT, Hospital Regional, Diretoria Regional de Educação, etc.). O Alto Sertão Sergipano exprime então a idéia de um Território na acepção da palavra e em conformação com alguns conceitos.

Para Abramovay (1998), “um território supõe laços de proximidade entre atores sociais que partilham de certas experiências e certos padrões de conhecimento que tornam mais fácil sua ação conjunta”.

Como lembra o Professor Manoel Correia de Andrade (1995) “deve-se ligar sempre a idéia de território a idéia de poder [...], poder público estatal, [...] poder das grandes empresas [...]”.

Chia, citado por Di Meo (1995) define território como “um espaço geográfico construído socialmente, marcado culturalmente e delimitado institucionalmente”.

Com esse sentido, é um produto social, uma construção humana: ele é transformado, apropriado, explorado e manejado por vários tipos de atores em diferentes escalas (PTDRS, 2005).

Assim sendo, a presença ativa do MST, dos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais, da CÁRITAS Diocesana (Igreja Católica), da FEACOM que congrega um número expressivo de Associações Comunitárias dos Pequenos Produtores Rurais, Grupos de Mulheres e a atuação das diversas ONG's, através da ASA no Território do Alto Sertão Sergipano, nos permite dizer que existe formação de “capital social”, não só pela existência e atuação das organizações da sociedade civil, mas pela estratégia de articulação e interação nas suas lutas e reivindicações. Ressalta-se então que, segundo Abramovay (1999) o termo “capital social” se incorporou ao vocabulário das ciências sociais e das políticas públicas muito recente – menos de 10 anos – e apresenta diferentes e conflitantes pontos de vistas. Para ele o termo se define como:

Capital social, portanto, não é simplesmente um atributo cultural, cujas raízes só podem ser fincadas ao longo de muitas gerações (Druston, 1998) – ele pode ser criado, desde que haja organizações suficientemente fortes para apresentar, aos indivíduos, alternativas aos comportamentos políticos convencionais. (ABRAMOVAY, 2002, p. 114)

CAPÍTULO II

Enfoques teóricos e metodológicos da pesquisa

A gestão das políticas públicas é um tema recorrente que, apesar da vasta literatura e das pesquisas existentes no campo das ciências sociais e políticas, não está totalmente esgotado ou cientificamente explicado os fatos e fenômenos que ocorrem no interior das relações humanas em uma determinada realidade, onde a objetividade e a subjetividade estão intrinsecamente imbricadas. Neste sentido, a investigação e o estudo que ora nos propomos a realizar tem um cunho essencialmente qualitativo, “que visa a compreender a lógica interna de grupos, instituições e atores” (Minayo, 2006:23). Portanto, a definição do objeto de pesquisa e sua relevância acadêmica se justificam por levar em consideração alguns fatores:

- A experiência do CMDRS de Porto da Folha que tem sido uma referência para o Território no que diz respeito à participação ativa dos atores sociais na gestão do PRONAF e de outras políticas públicas, inovando suas estratégias de ação e o funcionamento;
- O CMDRS foi instituído nos primeiros anos de surgimento do PRONAF, portanto, tem um acúmulo de experiência do ponto de vista operacional e organizativo dos critérios e rotina do Programa em contextos políticos adversos, em nível nacional e local;
- O Território, e, por conseguinte, o CMDRS de Porto da Folha, está localizado em uma região que, historicamente tem sido palco de disputas e embates acirrados na luta pela terra com atuação forte dos movimentos sociais, e por isso, além dos aspectos demográficos, climático e cultural; foi a região onde mais se concentrou as intervenções governamentais nos últimos trinta anos.

O Território do Alto Sertão tem se caracterizado como um espaço geopolítico, ambiental e sociocultural favorável a realização de estudos e pesquisas científicas e empíricas pelas dinâmicas que apresenta, sendo, por conseguinte, objeto de diversas análises em diferentes teses, mestrado e doutorado que resultou em publicações de vários autores, donde destaca-se, entre outros, Eliano Azevedo (1989), Rosemiro Silva (1996), Silvana Lima (2006).

Não pretende aqui se reportar diretamente as problemáticas centrais do Programa ao estilo, entre outros, de Abramovay (1999), Schneider (2004), Favareto (2002). Claro, estes autores, entre outros, sempre serão as referências teóricas deste trabalho, mas os propósitos são: a) estudar a evolução da gestão social do PRONAF Infra-estrutura no período 1996-2006; b) comparar as dinâmicas das instâncias colegiadas – CMDRS e Colegiado Territorial, com vistas à sustentabilidade do desenvolvimento rural ao nível de suas atribuições, competências, organicidade, representatividade e interação entre essas institucionalidades.

O PRONAF assim como seu Conselho Gestor, foi instituído através do Decreto Presidencial nº 1.946, de 28 de julho de 1996. Ele é um Programa direcionado para apoiar e fortalecer um segmento social e produtivo: os agricultores familiares. Nos tempos recentes, inegavelmente foi o mais inovador dos programas para o desenvolvimento rural (ABRAMOVAY, 2001), não só pelo aporte de recursos técnicos e financeiros com a abertura de linhas de crédito mais acessível aos pequenos produtores rurais, mas principalmente pela lógica de implementação através da gestão e controle social. Foi através da linha “Infra-estrutura e Serviços Municipais” que o PRONAF incorporou a idéia da gestão e democratização das políticas públicas para a agricultura familiar, instituindo os espaços públicos de descentralização da política com a participação dos gestores públicos e de organizações da sociedade civil, tal como: ONG’s, sindicatos de trabalhadores rurais, cooperativas, associações, movimentos sociais, etc.

BOX 1

A evolução e mudanças do PRONAF

O PRONAF assim como seus órgãos gestores sofreu várias alterações nesses dez anos de operacionalização. Em 1996, quando foi criado, estava vinculado ao Ministério da Agricultura e se apoiava na estratégia da parceria entre os Governos Municipais, Estaduais e Federal, a iniciativa privada e os agricultores familiares (Art 1º, Dec. 1.946, 28/06/96). Em 1999, o referido Decreto foi revogado passando a vigorar o Decreto nº3.200/99 que transfere o Programa para a estrutura do Ministério Extraordinário de Política Fundiária.

O Ministério da Agricultura, historicamente, se pautou na política de exportação dos produtos agropecuários, deixando muito claro que suas diretrizes, ações e disponibilização de recursos orçamentários se concentravam e privilegiava o segmento patronal da agricultura. Daí porque, os movimentos sociais e entidades sindicais rurais, tendo à frente a CONTAG, articulou as forças sociais e políticas para a criação de um Ministério que tratasse das questões agrárias e agrícolas atendendo as necessidades e reivindicações dos camponeses (pequenos produtores, assentados, ribeirinhos, assalariados, quilombolas, indígenas, extrativistas, etc) em suas diversidades étnico-racial, cultural, sociopolítica e econômico-produtiva.

Tendo em vista a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário, fruto das mobilizações e reivindicações dos movimentos e entidades sindicais, o PRONAF passa a ser coordenado pelo MDA, através da Secretaria de Agricultura Familiar – SAF, assim como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CNDRS, através do Decreto nº3.508, de 14 de junho de 2000. O Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, a partir do novo Decreto, incorpora, além do PRONAF, o Programa Nacional de Reforma Agrária e o Programa de Fundo de Terras – Banco da Terra. O Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural – NEAD passa a vincular-se ao CNDRS, com a finalidade de prestar-lhe assistência através de estudos, pesquisas e análises sobre as temáticas em pauta. Mesmo se tratando de um espaço democrático de co-participação da sociedade civil na gestão de uma política pública, até aí não se tinha a paridade entre as representatividades, sendo 14 membros do poder público e 08 da sociedade civil, representando os agricultores familiares. Em 2001, dois novos Decretos são publicados na mesma data (nº3.991 e 3.992, de 30 de outubro de 2001) que dispõem sobre o PRONAF e o CNDRS, respectivamente. As principais alterações e inovações de que tratam os Decretos se referem à Gestão Social com maior número de representações dos segmentos sociais, reconhecendo as diversidades e especificidades que existe em cada região. Sendo assim, passou a inserir no CNDRS outras organizações e instituições públicas, como: Fundação Palmares, SEBRAE, representantes de entidades afrodescendentes, de trabalhadores rurais assalariados, movimentos de mulheres trabalhadoras rurais, ONG's, etc. Outro destaque aparece no art. 5º que define quem são considerados beneficiários do PRONAF, ou seja, os critérios de enquadramento dos agricultores familiares, que instituiu a DAP (Declaração de Aptidão). Vale ressaltar que só a partir desses Decretos o PRONAF e os Conselhos passam a incorporar outras dimensões do desenvolvimento rural sustentável, como: a valorização da biodiversidade, a diversidade das atividades agrícolas e não-agrícolas, o respeito às especificidades locais e regionais, a inclusão de ações afirmativas para mulheres, jovens e minorias étnicas, apoio financeiro para as instituições de ensino, pesquisa, assistência técnica e extensão rural.

Mesmo instituídos sob a égide do Estado, os conselhos gestores tem uma significância bastante positiva na sociedade, que além de se tratar de uma antiga demanda dos movimentos sociais, criou a possibilidade de instituir um novo modelo de gestão pública em bases democráticas com a participação das organizações sociais, entidades de classe, dos beneficiários e usuários dos serviços e das políticas públicas.

A gestão social, subentendida em determinações macro nacional, e em complexas articulações metodológicas entre atores sociais, ressaltada em diversos estudos (Aquino e Teixeira, 2003; Schneider, 2004; Abramovay, 2001), revelam que existem limites e possibilidades nas diferentes formas de atuação considerando os aspectos legais e regimentais, a ambiência institucional, a participação dos atores sociais, as sinergias, etc. Por outro lado, Silva e Moruzzi (Apud Schneider, 2004: p.16) afirmam que ...”como tal não se resume a um mero exercício de ‘engenharia institucional’. Ao contrário, mudanças na estrutura e na dinâmica institucional sempre implicam em alterações na correlação de forças entre atores (sociais, políticos, institucionais), trazendo, necessariamente, resistências, conflitos e pressões”.

Para Abramovay (2001: p.122), a missão fundamental dos conselhos deveria ser justamente a descoberta e o alavancar dos potenciais de desenvolvimento que os mecanismos convencionais de mercado são incapazes de mobilizar, sobretudo nas regiões menos favorecidas.

Entretanto, a constituição destes espaços, instituídos pelo poder público, por si só não garante automaticamente mudanças institucionais e a efetiva participação dos agricultores quanto a sua capacidade de interlocução face ao poder público. Por isso nossa investigação reside na observação de alguns problemas que persistem na dinâmica organizativa e operacional dos CMDR's, a saber:

- O PRONAF permaneceu como principal instrumento na construção do desenvolvimento rural, com um aporte muito limitado de recursos financeiros, sem uma estratégia de articulação com outras políticas;
- Os CMDR's se limitaram a discutir e planejar ações do referido Programa, gerando ações e projetos isolados que não atendem a demanda da agricultura familiar e muito menos do desenvolvimento rural;
- A estrutura de representatividade seguia uma hierarquia pré-estabelecida no Decreto, onde o presidente do Conselho era, na maioria dos casos, o Prefeito, e este indicava as organizações sociais que iriam compor o conselho;

- Os conselheiros – agricultores e técnicos – com a incumbência técnico-administrativa de elaborar os Planos Municipais de Desenvolvimento Rural, não foram capacitados na área do conhecimento teórico e metodológico do desenvolvimento rural sustentável.

Portanto, não basta a implementação e execução de procedimentos normativos de participação se as pessoas envolvidas não forem motivadas e capacitadas para o processo de planejamento e a gestão das políticas públicas. E mais, se as instituições públicas e as organizações sociais não entenderem seu papel na construção do desenvolvimento que se pretende, criando instrumentos político-pedagógicos e metodológicos que favoreçam e estimulem a participação, a articulação, o processo de negociação e a sinergia entre esses atores nas diversas escalas de poder.

Nesse sentido, é plausível considerar e perceber que os CMDR's são instrumentos instituídos pelo aparelho de Estado, mas não deixa de ser um espaço de poder conquistado pela sociedade civil, os principais protagonistas na construção dos processos democráticos e da cidadania.

2.1. Principais pressupostos que subsidiaram a pesquisa

2.1.1. Movimentos sociais, descentralização administrativa e participação

Nos anos 70, ainda sob o regime da ditadura militar, a sociedade retoma as discussões sobre a reforma do Estado, provocada pelo avanço do capitalismo e do processo de globalização. O cerne da questão era tornar o “Estado Patrimonialista” em Estado de Direito, democratizando o acesso aos bens e serviços públicos e instalando a “democracia representativa” como princípio universal nas relações entre governo e sociedade. As mobilizações contra o regime ditatorial são iniciadas pela Igreja Católica através do trabalho com as Comunidades Eclesiais de Base (CEB's), aglutinando outras forças populares, como: os movimentos sociais, sindicatos, organizações não governamentais, partidos de esquerda e centro-esquerda pela redemocratização do país e controle das políticas públicas.

A década de 1980 consolida esse processo de lutas e mobilizações, fazendo com que se instale a Assembléia Nacional Constituinte, inaugurando um novo momento político com eleições diretas e a elaboração de uma nova Constituição Brasileira em bases democráticas.

A Constituição de 1988 regulamentou novas regras e normas que reconhece os direitos universais dos cidadãos e estabelece como sistema político a democracia. O debate sobre a reforma do Estado incorpora dimensões e concepções do indivíduo na sociedade

contemporânea, enfocando princípios básicos na construção de uma cultura cívica, com foco em três questões: **descentralização, participação social e cidadania**.

Entretanto, a proposta que a princípio atende as demandas e reivindicações dos movimentos sociais e populares, confronta-se diretamente aos ditames do modelo neoliberal que passa a ser difundido mundialmente pautado na competitividade, eficiência e competência técnica com vistas a resultados macro-econômicos. Ou seja, o mercado e o capital são o centro das decisões, o eixo do desenvolvimento. Mesmo com força das idéias neoliberais nos anos 1980, e a reestruturação produtiva em evidência mundial, com maiores repercussões na América Latina; o Estado democrático, ou, “Estado de Direito”, se afirma no decorrer do processo das lutas sociais e políticas; legitimamente conquistado pela sociedade nos anos 1990.

A descentralização do Estado, portanto, gravitava em torno de duas questões: primeiro na transferência de recursos da esfera federal para os estados e municípios para a implementação das políticas públicas; segundo em um formato de gestão pública participativa, compartilhando com a sociedade civil, responsabilidades, compromissos, idéias e decisões para o planejamento e monitoramento das ações públicas em nível local, estadual e nacional.

A despeito da descentralização do Estado, vale destacar a recuperação das bases federativas do Estado brasileiro, tornando os estados e municípios entes federativos autônomos para desempenhar suas funções político-administrativas na implementação e gestão das políticas sociais (Lubambo, 2002:3). Para a autora *“essa transferência de recursos e fragmentação de poder político mudou a relação entre a esfera federal e as esferas subnacionais com a nova correlação de forças promovida pela descentralização”*.

Assim, foi atribuído ao poder público local maior autonomia na gestão dos recursos públicos, mas também, repassadas maiores responsabilidades administrativas e sociais antes centradas no governo federal. No entanto, *“a transferência de responsabilidades não foi sempre acompanhada da transferência dos recursos necessários”* (TONNEAU, 2002: 224).

Portanto, as novas atribuições ao poder local e o novo modelo de gestão pública exigiu, por um lado, maior eficiência das administrações públicas, e por outro, maior capacidade de interlocução e qualificação (das intervenções) das representações da sociedade civil interessadas no controle social das políticas públicas.

Foram os pressupostos da descentralização, democratização e gestão social das políticas públicas, que a Constituição de 1988 regulamentou a participação popular criando uma série de mecanismos e canais de participação para garantir que representações da sociedade civil tivessem acesso ao governo; ou melhor, participassem dos processos decisórios sobre as ações públicas.

Segundo Gohn (2003: p.55) nessa época da elaboração da Constituição brasileira de

1988, e nos anos que se seguem, “o termo participação tornou-se o jargão popular, acabou apropriado por discursos políticos conservadores e foi referência obrigatória a todo plano, projeto ou política governamental como sinônimo de descentralização, que na verdade não era descentralização, mas sim desconcentração, em oposição à centralização dos regimes militares”.

Do ponto de vista dos movimentos populares, a idéia da participação não se restringe à mera “consulta” a população, mas tomar decisões no poder público. Este foi o foco das discussões e reivindicações nos anos 1990, que tomou força nos aparatos estatais inspirado nas experiências da sociedade civil com os Conselhos Comunitários, Fóruns Temáticos, Mutirões e outras formas de organização social e política.

No Brasil o controle social sobre as políticas públicas começa a ser incorporada na agenda das entidades e movimentos sociais desde os anos 70/80 com o debate sobre as reformas do Estado, mas já na sua colonização a sociedade buscava formas de controle social.

Nas literaturas consultadas, a experiência mais antiga no Brasil sobre controle social está na política de saúde, no qual desde 1937 foi instituído o Conselho Nacional de Saúde, que ao longo do tempo foi sendo ajustado às mudanças e contextos conjunturais, resultado, inclusive, do movimento pela reforma sanitária, “cujas propostas foram largamente incorporadas à Constituição de 1988, e posteriormente à própria Lei Orgânica da Saúde, a qual regulamentou as suas diretrizes básicas”. (Caniello e Justino Filho, 2004:3).

Seguindo então a lógica da participação e as diretrizes das políticas públicas, os estados e municípios deveriam instituir os conselhos setoriais através de decreto-lei, que passou a ser um requisito obrigatório para que os municípios recebessem recursos e definissem suas ações através dos programas e projetos.

2.1.2. A construção do desenvolvimento rural sustentável

O debate sobre participação social e desenvolvimento sustentável, apresentam uma trajetória articulada à trajetória sociopolítica do país nas últimas décadas. O desenvolvimento rural sustentável surge no Brasil como um novo paradigma aos modelos de desenvolvimento até então imposto desde a década de 1950, pela chamada “Revolução Verde”. No período de 1980/1990 a preocupação global girava em torno dos problemas ambientais provocados pelo “efeito estufa” na camada de ozônio, além das práticas predatórias ao meio ambiente, como: excessivo uso de adubos químicos e os chamados “defensivos agrícola”, máquinas, energia e equipamentos; contribuindo para a degradação dos solos, dos recursos hídricos e da vegetação.

Na verdade desde o final dos anos setenta, em consequência de diversas manifestações internacionais dos países em torno da ONU – Conferência de Estocolmo em 1972 sobre o

Meio Ambiente e Desenvolvimento, a publicação do Relatório de Brundtland em 1987, entre outras, as questões inerentes à preocupação com a gestão dos recursos naturais e sua preservação para as gerações futuras já se faziam presentes. Embora fizesse um alerta para as grandes questões que afetam a humanidade, o Relatório não deixou de priorizar a perspectiva econômica. Desta forma, o desenvolvimento sustentável foi definido como estratégias para a superação do modelo tradicional, que estava esgotado, do ponto de vista econômico, social e ambiental. (Sachs, 1985; Weber e Vieira, 1987)

Em primeiro lugar é preciso romper com as abordagens que colocam o desenvolvimento numa perspectiva meramente do ponto de vista do crescimento econômico, que privilegia determinados setores produtivos mais presentes no **espaço urbano** e desqualifica a capacidade de produção e geração de emprego e renda que existe no **meio rural**. Ou seja, considera o meio rural (setor agropecuário) um espaço sem perspectiva de crescimento econômico, de inserção nos mercados competitivos, de ascensão sócio-econômica.

Na verdade se o Estado brasileiro permanecer e perpetuar com este modelo – **concentrador, excludente e degradador** do meio ambiente, que já entrou em crise faz muito tempo, e por isso mesmo, socialmente injusto – não tem como pensar em desenvolvimento sustentável.

Diversos estudos (entre outros: FAO, 1999; Schneider, 1989; Veiga et All, 1999; Abramovay, 1999) levantam diferentes questões relacionadas ao desenvolvimento rural sustentável em contraposição ao “atual” modelo agrícola fundamentado nas seguintes argumentações: as estratégias para o desenvolvimento rural sustentável devem levar em consideração a diversificação da produção agropecuária e as potencialidades das atividades não agrícolas para a dinamização das economias locais que integre o campo e a cidade. Nesse sentido, é preciso desenvolver políticas de apoio ao fortalecimento da agricultura familiar e da reforma agrária como: pesquisa, capacitação, assistência técnica e extensão rural que estimule a produção agroecológica, as práticas conservacionistas e desenvolva tecnologias apropriadas às regiões inspiradas nas metodologias participativas.

Nestes estudos, observa-se que há um consenso entre os autores de que o meio rural não é apenas agrícola, mas há uma diversidade de potenciais econômico-produtivos e atributos culturais que precisam ser explorados para alavancar o desenvolvimento das regiões menos favorecidas.

Entendemos que, colocar na agenda internacional o debate sobre desenvolvimento sustentável prescinde em discutir e propor um projeto de desenvolvimento para o campo, em particular, fazer a reforma agrária, pois é neste espaço que estão as principais fontes de

recursos naturais, de produção e reprodução das espécies e dos alimentos.

Por isso, os movimentos sociais do campo desde a década de 1980 vêm lutando para imprimir a importância da Reforma Agrária e da Agricultura Familiar na cultura do povo brasileiro, numa demonstração de resgatar o direito de acesso e democratização da terra pondo fim ao latifúndio improdutivo; que não gera divisas para o país, não gera empregos e postos de serviço no campo; pelo contrário, concentra terra, renda e poder nas mãos de pessoas que pouco contribuíram para o desenvolvimento desta “nação”. O tema da Reforma Agrária sempre foi a principal bandeira de luta dos movimentos ligados ao campesinato e motivo de acirrados conflitos no campo até os dias de hoje. Porém por muito tempo foi deixado de lado da agenda pública nacional e internacional, enquanto política de Estado, uma vez que tratar esse tema era mexer nas estruturas de poder político e econômico que sempre foi intocável.

Para tratar do tema em âmbito internacional, em 2005 o governo brasileiro organizou no âmbito da FAO a Conferência Internacional sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural, após quase 27 anos da última Conferência do gênero ocorrida em 1979. O economista Ignacy Sachs presente na oficina preparatória (CIRADR-FAO), registrou na ocasião o peso social que representa a questão. Segundo Sachs *“cerca de 40% da força de trabalho do mundo hoje vive no campo, com uma população estimada entre 2 e 3 bilhões de pessoas.. [...] que o Brasil possui 4,8 milhões de estabelecimentos rurais. Desses, 4,1 milhões são de agricultura familiar, sendo responsável por 77% dos empregos rurais e 60% da produção de alimentos no país”*. Esses dados seriam suficientes para atualizar a agenda da Reforma Agrária, afirma o economista. *“Atualidade essa, questionada nas últimas décadas pelos defensores de um modelo econômico que associou o trabalho rural ao atraso, igualou a modernidade à vida urbana e condenou a reforma agrária como uma pauta anacrônica e inútil”* (SACHS, 2005:13).

2.1.3. O Território e as novas institucionalidades

Em 2003, o Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, passa por diversas mudanças institucionais, entre elas a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT, a qual incorporou as ações do PRONAF Infra-estrutura redefinindo sua estratégia de operacionalização com base no planejamento territorial. Ou seja, sua área de atuação passou da escala municipal para a escala territorial.

A partir do Decreto presidencial nº4.854 de 08 de outubro de 2003, que trata da nova institucionalidade do PRONAF, define o foco de atuação da SDT e reorienta a atuação do CNDRS, que teve uma nova nomenclatura – CONDRAF, incorporando as diretrizes, ações e os instrumentos de apoio ao desenvolvimento territorial. Este decreto é, portanto, a base legal que

subsídias as Resoluções instituídas pela SDT e o CONDRAF para a implementação do Programa de Apoio ao Desenvolvimento dos Territórios Rurais – PRONAT.

Para Sérgio Schneider a abordagem territorial aparece como uma noção que permitiria explicar o papel do contexto e do espaço social como fator de desenvolvimento (Schneider, 2004). Este autor afirma que a variável espacial passou a obter grande destaque e ser apontada por alguns estudiosos como de fundamental relevância para se compreender o dinamismo de determinadas regiões e suas relações com o desempenho dos atores e das instituições.

A partir de algumas referências e abordagens conceituais sobre o enfoque territorial, a SDT define:

“território é um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos caracterizados 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 pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial”. (SDT/MDA, 2005: p.7 e 8)

O novo desenho institucional que foi atribuído ao PRONAF Infra-estrutura com o surgimento da SDT, orienta o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF, a promover adequações em sua estrutura e funcionamento, através de Resoluções que normatizam as novas regras de operacionalização do Programa e da gestão social das políticas públicas para o desenvolvimento rural sustentável. O CONDRAF constitui grupos temáticos permanentes e temporários, que têm conta de estudar, pesquisar e analisar as dinâmicas em curso nas regiões para a conformação dos Colegiados Territoriais.

Sendo assim, a SDT passa a articular os Conselhos Estaduais e Municipais para a implementação das estratégias de operacionalização do PRONAT através de um processo de mobilização dos atores (movimentos sociais, entidades sindicais, ONG's, instituições públicas) para a constituição das CIAT's (Comissões de Instalação das Ações Territoriais) que, posteriormente, passa a ter um caráter institucional de Colegiado ou Conselho de Desenvolvimento Territorial (CODETER).

Neste Colegiado ou Conselho de Desenvolvimento Territorial, se dá o processo de discussão, negociação, articulação e integração de parcerias institucionais para a definição e o planejamento das ações (políticas, programas e projetos) que, segundo a SDT deve atender aos princípios da gestão social.

A “estratégia de apoio ao desenvolvimento territorial” adotada nas ações desenvolvidas pela SDT tem como premissa o ciclo da gestão social que envolve três processos: o Planejamento, a Organização e o Controle Social, desenvolvidos continuamente e de maneira

complementar. A idéia central das institucionalidades territoriais diz respeito fundamentalmente a um processo político de tomada de decisões de forma compartilhada entre o Estado e a sociedade. Portanto, a gestão social é compreendida como *um processo de empoderamento dos atores sociais e de ação-reflexão sobre a prática social, no sentido de desenvolver a capacidade e habilidade coletiva de transformar a realidade* (SDT, 2006:7).

Mas, afinal, o que significa a mudança na estratégia operacional do PRONAF Infra-estrutura e Serviços Municipais? Ruptura ou continuidade de um processo que vinha se constituindo ao longo de quase dez anos? É nesta perspectiva que este estudo vai tentar responder a segunda questão desta pesquisa, de caráter participativo, cujos atores sociais envolvidos serão nossa fonte maior de informação.

2.2. Metodologia da Pesquisa

Considerando a complexidade das questões levantadas sobre o tema da gestão social do PRONAF Infra-estrutura no Território do Alto Sertão Sergipano, e os poucos estudos analíticos no âmbito dos CMDRS; foi necessário definir uma metodologia de trabalho que contemplasse:

- Uma experiência de gestão social no âmbito do PRONAF desenvolvida no Território do Alto Sertão;
- A dinâmica das institucionalidades para o desenvolvimento rural sustentável nas diferentes escalas (local e territorial)
- As variáveis norteadoras das análises da pesquisa

Para contemplar o estudo de uma experiência em gestão social com foco no PRONAF Infra-estrutura, optamos pelo CMDRS de Porto da Folha com base nas impressões e informações de: funcionalidade, temporalidade na formatação legal, dinamicidade e execução das ações do Programa.

Com vistas ao estudo aqui proposto, tivemos o cuidado de definir algumas variáveis para análise, desdobrando-os em subitens que dessem conta de responder as questões e especificidades inerentes às problemáticas levantadas. Desta forma, definimos dois conjuntos de variáveis:

- Processos da gestão social do PRONAF: constituição do CMDRS, composição e representatividade (representação governamental, social, etc.), funcionamento e estrutura, articulação dos atores sociais, nível de participação (qualidade e assiduidade), temporalidade e execução das ações (planejamento e acompanhamento).
- Repercussões das Novas Institucionalidades na escala Territorial: interação, sinergias entre as instâncias colegiadas (CMDRS e CODETER), articulação dos atores sociais para arrematar as propostas e projetos territoriais, mecanismos de apoio institucional para o funcionamento da institucionalidade (recursos financeiros, humanos e materiais), nível/qualidade de participação dos segmentos envolvidos (sociedade civil e poder público), ações realizadas.

No primeiro momento fizemos o levantamento bibliográfico referente às temáticas em questão o que nos chamou atenção o quanto já existe de textos, pesquisas, análises e teóricos dialogando com a temática do desenvolvimento rural sustentável, e mais especificamente, sobre gestão e controle social das políticas públicas. Além dos livros, textos e artigos disponibilizados no âmbito do CEDRUS, fizemos buscas na internet e nas instituições que atuam com a questão, como: MDA/SDT, CONDRAF, NEAD.

No segundo momento, procuramos identificar as Instituições, as organizações sociais, entidades e o próprio CMDRS para nos apoiar nas informações documentadas sobre a trajetória do PRONAF e da gestão de seus investimentos. Além dos documentos específicos que agregam informações sobre a operacionalização e gestão do referido Programa, como: Decretos, Resoluções, Atas, Relatórios, Planos de Trabalho e outros registros; fez-se necessário a busca de dados estatísticos, diagnósticos, estudos e outros para a contextualização do Território do Alto Sertão.

Dando prosseguimento aos passos metodológicos, no terceiro momento se deu a realização da pesquisa de campo, através de contatos com os atores envolvidos no processo de constituição do CMDRS e no desenvolvimento das ações territoriais promovidas e/ou apoiadas pela SDT, para efetivamente fazer as entrevistas com questões abertas e semi-diretivas, conforme roteiro nos anexos. Vale ressaltar que, além das entrevistas, foi fundamental nossa participação e atuação em reuniões e outros eventos realizados pelo Colegiado Territorial para a observação das intervenções dos atores, desdobramentos e definições que orientam a prática e a dinâmica experimentada neste Território.

Foram, portanto, selecionados 10 entidades e pessoas que participam do CMDR e do Colegiado Territorial, sendo: 01 representante do sindicato dos trabalhadores rurais, 01 representante da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural, 02 representantes das Associações Comunitárias, 02 representantes da Prefeitura (Prefeito e o Secretário Executivo do CMDR), o antigo presidente do CMDR, 01 representante do MST, 01 representante do MPA e o Articulador Territorial. Vale ressaltar que entre os representantes do CMDR, alguns fazem parte do Colegiado Territorial; portanto, foram entrevistados para atender os dois focos de observação: das dinâmicas locais – CMDR, e do Colegiado Territorial.

Finalmente, passamos a análise documental conferindo os dados oficiais que normatizam as regras do Programa, o desencadeamento e efetividade das ações no período 1996-2006, a forma como se deu a gestão dos empreendimentos, os procedimentos adotados e realizados pelo CMDR's, analisada a partir das falas/discursos dos entrevistados.

CAPÍTULO III

A Experiência do CMDR na Gestão Social do PRONAF no município de Porto da Folha (SE)

3.1. Aspectos Gerais do Município e sua relação com o Território

O município de Porto da Folha, localizado no Alto Sertão Sergipano, possui uma dimensão territorial de 897 km², com uma distância de 190 km da capital, em linha reta. Possui uma população total de 25.664 habitantes, sendo 8.712 pessoas residindo na área urbana, 16.952 na área urbana, segundo dados do Censo Demográfico do IBGE (2000).

O PIB do município em 2004 estava em torno de R\$ 69.380 mil reais e o rendimento médio mensal da população com 10 anos ou mais de idade de R\$ 190,26, bem inferior ao salário mínimo. O setor econômico que mais se destacou foi o de serviços, seguido pela agropecuária, especialmente na criação de bovinos, vacas de leite e nas culturas de feijão e milho.

Com relação à educação, em 2006 foram registrados pelo IBGE um quantitativo de 7.083 matrículas do ensino fundamental, 986 matrículas no ensino médio e 1.162 alunos matriculados no pré-escolar. Ainda assim, existem 4.959 habitantes de 10 anos ou mais de idade sem instrução e com menos de 1 ano de estudo. Apesar do nível de escolarização ter se elevado nos últimos anos, com os vários programas e modalidades de ensino público, além da melhoria de acesso e aumento dos recursos pedagógicos pelo MEC, através do FUNDEF; é notório o déficit da educação para as populações de baixa renda, principalmente, daqueles que habitam nas áreas rurais. (Fonte: Secretaria Municipal de Educação e IBGE, 2006)

Quanto à saúde, o município dispõe de 12 estabelecimentos de saúde, sendo 10 mantidos pelo poder público e 2 da rede privada, espalhados nos povoados, contando com alguns profissionais nas especialidades de médico clínico geral, enfermeiros e agentes comunitários de saúde. Possui um hospital de pequeno porte e uma unidade da FUNASA. O atendimento e

assistência à saúde ainda é muito precário, considerando o número reduzido de profissionais, equipamentos laboratoriais e medicamentos para atender a demanda da população, além das deficiências de todo sistema de saúde – SUS, e dos poucos investimentos nesta área. São desenvolvidos programas na área preventiva com campanhas de vacinação, exames ginecológicos de prevenção das DST's – doenças sexualmente transmitidas, tratamento dos diabéticos e exames comuns.

Na área social, o município possui uma Secretaria de Ação Social e um Centro de Referência da Assistência Social com um quadro de 4 (quatro) profissionais habilitados da área de Serviço Social além de outros profissionais administrativos e de apoio. A Secretaria desenvolve programas em parceria com os governos federal e estadual, PETROBRÁS, entre outros, através dos Projetos: Inclusão Digital para Jovens da cidade e do campo, PETI, Bolsa Família, Programa do Leite (Pró-leite), capacitação e qualificação profissional, etc.

O município apresenta um alto grau de pobreza identificado pelo IBGE um rendimento médio mensal de R\$ 190,26 no ano 2000; o que gera uma grande dependência do município de fontes externas como o FPM e àquelas oriundas das transferências do Governo Federal, como: aposentadorias rurais e dos programas sociais. A tabela abaixo mostra o quantitativo de recursos recebidos, nos últimos anos, pelo município de transferências de recursos federais.

Tabela 5: Recursos Federais recebidos pelo município em períodos selecionados

Fontes de Recursos Federais: 2004, 2005 e 2006							
Porto da Folha							
ANO	Assist. Social		EDUCAÇÃO		SAÚDE		FPM
	Bolsa Família	Outros	Fundef	Outros	Família	Outros	
2004	3.246.408,00		3.088.231,06	513.823,50	529.720,00		4.621.547,83
2005	3.250.667,00	107.780,75	3.953.179,35	541.957,13	515.800,00	607.414,76	5.621.972,73
2006	3.246.408,00		3.088.231,06	513.823,50			4.621.547,83
Sub-total	9.851.263,75	107.780,75	7.041.410,41	#####	1.045.520,00	607.414,76	14.865.068,39
TOTAIS	9.851.263,75		8.611.014,54		1.652.934,76		14.865.068,39

Fonte: SEPLAN/SE: Plano de Desenvolvimento Territorial Participativo (PDTP, 2007)

A dimensão sócio-cultural de Porto da Folha traduz uma das expressões mais fortes na dinâmica das organizações sociais e políticas, que encontra nas suas tradições culturais e religiosas o traço da resistência desde os tempos das ocupações de suas terras pelos colonos portugueses e outros povos que por ali passaram. Às margens do rio São Francisco, as fazendas Caiçara, Ilha do Ouro, Ilha de São Pedro e Mocambo, foram terras das comunidades tradicionais dos índios Xocós e de remanescentes de Quilombo, ocupadas por latifundiários, que durante muitas décadas estiveram sob a tutela dos supostos donos que exploravam a mão-

de-obra em sistema de semi-escavidão dos negros e índios. Foram longos anos de luta e resistência desses povos para resgatar seu patrimônio e serem reconhecidos em suas origens étnico-culturais, contando com o apoio da Igreja Católica, estudiosos, políticos e militantes de partidos de esquerda, como de outras organizações, encabeçando nas décadas de 1970/1980 o movimento de luta pelas terras indígenas e do reconhecimento da comunidade quilombola que, através de estudos antropológicos realizados pela Fundação Cultural Palmares e Universidade Federal de Sergipe, foi reconhecida, oficialmente, em 1997.

Vale ressaltar que as origens dos primeiros povos que remontam a formação sócio-cultural são Holandesa, Portuguesa e Africana; gerando a missigenação étnico-racial entre brancos, negros e índios. Essas comunidades sempre foram tratadas com discriminação pela sociedade local, e sofreram fortes preconceitos pela sua condição social, econômica e racial. Com a conquista de suas terras e valorização de suas manifestações culturais, os índios Xocós e os quilombolas do Mocambo são, hoje, as maiores expressões da cultura popular do município, manifestado nas danças, músicas, rituais, culinária e artesanato.

O município de Porto da Folha, como os demais do sertão do São Francisco, carrega a herança do cangaço deixada pelo “bando de Lampião” que naquela época passou por essas terras, onde alguns de seus membros foram moradores de Porto da Folha, Poço Redondo e Canindé do São Francisco. Portanto, na história do cangaço registra-se a passagem pelo município de Porto da Folha contada por seus antepassados e nas literaturas existentes. Ainda com relação às tradições é marcante a figura do vaqueiro e todos os artefatos de couro, como: o gibão, o alforge para levar comida, a mala, a mochila, etc., herança da interiorização da pecuária nos sertões do São Francisco (Andrade, [1970]; 1998); no qual há trinta sete anos se consagrou a “Festa do Vaqueiro”, como a maior festa popular do Território.

3.2 - O Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural

3.2.1. Constituição do CMDR

Em 24 de julho de 1996, através do Decreto Governamental nº15.993, foi criado o Conselho Estadual do PRONAF, e a partir dele foram criados vários Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural no Estado de Sergipe, seguindo os mesmos trâmites legais e institucionais, nos municípios pré-selecionados que aderiram ao Programa.

A partir deste Ato, o Ministério da Agricultura, no qual o Programa estava vinculado até o ano de 1998, juntamente com a Secretaria Executiva do PRONAF, dá prosseguimento a uma série de articulações nos municípios, mobilizando diversos parceiros para atuar como colaboradores no processo de sensibilização e divulgação do Programa nos municípios pré-selecionados para operar com os recursos do PRONAF, seguindo todos os procedimentos metodológicos, na seguinte ordem.

1. Mobilização/sensibilização dos atores sociais e políticos para aderiram ao Programa e criação do Conselho Municipal, através do instrumento legal aprovado pelos poderes legislativo e executivo;
2. Constituição dos Conselhos e divulgação das ações, estratégias e metas do Programa;
3. Elaboração do diagnóstico e Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS). Enfim, para os municípios receberem os recursos estava condicionado a esse trâmite que envolvia questões técnicas e políticas.
4. Reuniões nas comunidades para discutir as demandas e prioridades dos projetos (inversões de infra-estrutura, equipamentos e apoio técnico).
5. Plenária no CMDRS para discussão e aprovação das prioridades para os PT's (Plano de Trabalho).

Em Porto da Folha, o CMDR foi instituído em 9 de dezembro de 1996, através do Decreto Lei municipal nº009/96, e elaborado seu primeiro Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável - PMDRS, em 1997. Observa-se no primeiro Livro de Ata que durante algum tempo as reuniões para tratar do PRONAF Infra-estrutura, sempre foram coordenadas pelos técnicos da então EMDAGRO – Empresa de Desenvolvimento Agropecuário, que foram os responsáveis pela elaboração do Plano com as contribuições de técnicos de outros órgãos: secretarias da agricultura, da educação e da saúde.

Ressalta-se que, apesar da existência de uma gama de organizações sociais em prol da agricultura familiar, entre elas, a Federação das Associações Comunitárias de Pequenos Produtores Rurais (FEACOM) e o Sindicato dos Trabalhadores Rurais, a criação do CMDR não se deu por iniciativa destes, mas por determinação das normas do PRONAF. Desta forma, a criação de um espaço público tendo o Estado como indutor do processo, dá a conotação de um órgão público, vinculado à Prefeitura e manipulado pelo seu gestor, sendo este um dos limites da gestão social das políticas públicas, considerando que este processo era embrionário para os segmentos rurais. No entanto, com o passar do tempo, os representantes da sociedade civil começam a se apropriarem das informações e conhecer melhor o seu papel na interlocução com o poder público, passando a assumir uma postura de verdadeiros protagonistas na condução das questões da agricultura familiar e da reforma agrária. Isto não se deu

repentinamente, nem de forma hegemônica com todos os segmentos, mas percebe-se que em alguns momentos um representante ou outro da sociedade civil passa a intervir com questionamentos e enfrentamento ao gestor municipal.

Sobre isto, veja-se o depoimento de um dos entrevistados, que participa do CMDR e do CONDEM, desde 1997, a respeito dos primeiros anos de sua formação do CONDEM:

“No primeiro mandato no CONDEM aconteceu do Prefeito... levantou-se o presidente do Conselho e ele veio se sentou no lugar do presidente do Conselho e veio apresentar os Projetos para botar em votação, aí eu me queimei, eu não gostei, aí levantei e disse: oi, isso aí Sr. Prefeito eu não estou gostando porque o presidente do Conselho não é você, o mesmo voto que você tem eu tenho também, e quem está me trazendo aqui é as Associações eu não sou menino de recado de ninguém aí ele olhou pra mim e quando terminou a reunião o técnico da PRONESE falou que esse é o presidente do Conselho, que reparasse o que eu estava falando porque senão ia ter problema depois, e aí desse dia pra cá eu fui prejudicado, quem contasse com as idéias dele era beneficiado e quem não contasse com ele os Projetos não eram liberados, por sinal os Projetos do Craibeiro ficou em análise de liberação e já está com dez anos e nunca saiu por causa de política”. (J. L. dos Santos, conselheiro)

No município quando foi criado o CMDR já existia um Conselho com a mesma finalidade, ou pelo menos, com atuação na mesma base – as comunidades rurais. Este tratava da operacionalização do Programa de Combate à Pobreza Rural – PCPR através de recursos do Banco Mundial, na implementação de Projetos Comunitários de Infra-estrutura Produtiva e Social, cujo nome era Conselho de Desenvolvimento Municipal – CONDEM.

O CMDR não era muito diferente, também sofria ingerência política, mas talvez pelo fato da presença de outras organizações não governamentais e Instituições públicas de âmbito municipal, estadual e federal, como: Igrejas, ONG's, Bancos oficiais, etc, essa questão tenha sido mais polarizada. Outro aspecto diz respeito aos órgãos gestores, ou melhor, as fontes de recursos dos Programas, onde no PRONAF os recursos tinham sua origem no Ministério da Agricultura, do FAT, dos Fundos Constitucionais e do Orçamento Geral da União em parceria com os Estados e Municípios, através da Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste, Banco do Brasil e outros. No caso do PCPR, recursos originados de Acordo de Empréstimo com o Banco Mundial, a operacionalização se dava entre o Governo do Estado, através de um órgão vinculado (PRONESE) e as Associações Comunitárias, com a interferência do poder local

(Prefeitura). Portanto, apresentava um caráter e uma dinâmica mais “politiqueira”, “prefeiturizado”, é o que se percebe nos últimos anos de execução do PCPR.

Com o andamento das atividades, que caminhavam de forma paralela, surgiu a discussão em ambos os Conselhos de se fazer a unificação das duas instâncias, uma vez que os representantes dos órgãos públicos e entidades civis eram as mesmas pessoas, dificultando a participação efetiva nas reuniões, além de estarem tratando de ações e políticas convergentes para o desenvolvimento rural. Sendo assim, em 2003, os Conselhos foram unificados com base na Lei nº197/2003, de 16 de abril de 2003, que criou o Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável – CMDS e extinguiu os demais. Na entrevista com um dos Conselheiros que participou dessa proposta de unificação argumentou que isto deveu-se a realização do processo, pois:

“Existia dois conselhos criados por Decreto Lei e um Fórum DLIS. Então fazia as mesmas ações. Como eu participava dos três, aí várias pessoas faziam o mesmo papel, principalmente o pessoal da comunidade sentia-se prejudicado se houvesse três reuniões nos trinta dias teria que vim três vezes aqui na cidade prestar um serviço ao município que não tinha um retorno em ajuda de custo (...) nessa unificação conquistamos aquilo que agente queria, 80% e 20% de representatividade (...). Como agente ganhou... agente teve mais esse poder maior (...) agente tem como barganhar mais recursos para as comunidades”. (A. F. de O., presidente do CMDR).

3.2.2. Composição e representatividade

O CMDR desde sua criação previa uma composição paritária, com 50% (cinquenta por cento) de representação do poder público e 50% (cinquenta por cento) de representantes da sociedade civil, maioria de organizações dos agricultores familiares.

Quadro 1

COMPOSIÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL

Representantes dos agricultores familiares	Representantes dos poderes públicos	Outros
1. Sindicato dos Trabalhadores	1. Prefeito Municipal	1. Igreja Católica
2. Rep. das Associações comunitárias – 1ª Região	2. Secretário de Agricultura	
3. Rep. das Associações comunitárias – 2ª Região	3. EMDAGRO (ATER)	
4. Rep. das Associações comunitárias – 3ª Região	4. Secretaria de Saúde	
5. Rep. das Associações comunitárias – 4ª Região	5. Banco do Estado de Sergipe - BANESE	
6. Rep. das Associações comunitárias – 5ª Região	6. Banco do Brasil	
7. Federação das Associações - FEACOM	7. Câmara de Vereadores	

Percebe-se que mesmo com a atuação do MST no município, nos Assentamentos e Acampamentos, não se registra sua participação no CMDR, da mesma forma não participavam do Conselho Estadual, apesar de ter vaga garantida, em número de 04 representantes, não se faziam presentes.

Com a unificação dos Conselhos, houve modificação principalmente no item que trata da composição, onde antes as representações tinham igualdade passou a ter maior representação os segmentos da sociedade civil, conforme o art. 3º da seção II, parágrafos I e II que passam a vigorar a seguinte redação:

I – 80% (oitenta por cento) dos membros com direito a voto serão composto por representantes das organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, entendendo-se como tais os representantes das Associações Comunitárias, um representante do STR, um representante dos segmentos religiosos, um representante da cooperativa de agricultores familiares, e representante de ONG existente no município”;

II – Os outros 20% (vinte por cento) dos membros com direito a voto serão composto por um representante do poder Executivo Municipal, um representante do poder Legislativo Municipal eleito pelos seus pares e por representantes de outros órgãos públicos que tenham ação direta no município.”

A proposta apresentada pelas organizações da sociedade civil em aumentar a quota de participação é louvável e não foi uma concessão, mas uma conquista. Resta saber se essa estratégia fortaleceu e empoderou as organizações da sociedade civil na luta pelas suas realizações e aprovação de suas proposituras, ou simplesmente foi um mero quantitativo que, se

as mesmas não tomarem posições articuladas em favor de seus interesses, poderá ser mais um quantitativo em favor do poder hegemônico liderado pela Prefeitura.

Essa representatividade por parte de algumas Associações é questionável, pois muitas delas foram criadas apenas para angariar recursos através dos Projetos e mais que isso, servia de instrumento de ascensão política para algumas “lideranças comunitárias”, que se tornavam vereadores ou caba-eleitoral de algum deles em troca de favores. Este tipo de representatividade em qualquer espaço de negociação e articulação de políticas públicas não contribui para a autonomia e o fortalecimento das organizações sociais, pelo contrário, atrapalha e favorece o poder das oligarquias, muitas delas constituídas do poder público local. Por isso o fato de ter aumentado o número de representantes da sociedade civil não significa que houve avanço ou aumento no poder de barganha destes segmentos, se os mesmos não estiverem unidos e articulados para os objetivos a que se propõem.

3.2.3. Estrutura e funcionamento

O CMDS, como atualmente denominado funciona com a seguinte estrutura:

- Assembléia Geral
- Secretaria Executiva
- Comitê de Controle (conselho fiscal)
- Câmaras Técnicas: PRONAF, Crédito Fundiário e do PCPR.

O plenário é a instância maior de decisão, onde todos os membros participam, discutem e definem as ações. Segundo o Regimento do Conselho o mandato tem período de dois anos, podendo ser reconduzido ao cargo por igual período. Nas eleições podem participar como candidato a qualquer cargo todos os membros, exceto os representantes da PRONESE e do DEAGRO, uma vez que estes órgãos são representantes do Estado, conforme estabelece o decreto de criação. O presidente como os demais cargos são eleitos pelos conselheiros, quebrando então a regra em que o Prefeito era o presidente. Os representantes das Associações são eleitos em suas bases, nas assembleias realizadas para este fim, onde as Associações de cada região se reúnem e elege seu representante para o Conselho, fazendo constar em Ata e encaminha a comissão eleitoral. As demais entidades e instituições indicam seus representantes por ofício. Concluído esse processo acontece a assembleia geral para eleger o presidente e os demais membros, em seguida é indicado um dos conselheiros ou pessoa de fora para o cargo de Secretário Executivo, cargo comissionado remunerado pela Prefeitura. Caso seja um

conselheiro, este se afastará de suas funções e passará a exercer as atribuições da secretaria no apoio técnico e administrativo.

Para o funcionamento das atividades, o Decreto-Lei definiu que no mês de novembro de cada ano o conselho se reúne para elaborar o calendário das reuniões ordinárias para o ano subsequente, e as extraordinárias sempre que se fizer necessário, de acordo com as demandas que forem surgindo, para dar encaminhamento às ações do Programas. Quando questionamos sobre as temáticas e políticas discutidas no âmbito do CMDS, o presidente informou que são várias políticas, além do PRONAF, Crédito Fundiário e PCPR, o conselho discute e acompanha o Garantia Safra, Bolsa Renda, as questões do crédito rural e da DAP. As Câmaras Técnicas são membros das entidades e órgãos gestores dos Programas que já estão no Conselho, e estas tem caráter consultivo, podendo convidar técnicos de outras Instituições para assessorar. O papel das Câmaras Técnicas é analisar os projetos e dar seus pareceres para encaminhar a instância de decisão.

Com relação à participação dos membros, o conselho reconhece que quem mais se destaca são as organizações dos agricultores familiares. Mas sempre conta também com a presença de representantes da Prefeitura e do órgão da Extensão Rural (DEAGRO). Os Bancos que não fazem mais parte do Conselho sempre são convidados a participar de reuniões que tratam do crédito rural para prestar esclarecimentos sobre as Resoluções e normas que estão sempre modificando. A Câmara de Vereadores, o conselho sequer conhece seu representante, não comparece a nenhuma das reuniões nem se envolve com as discussões e problemas da agricultura familiar. O “Relatório das Ações do CMDS” no ano 2006 registra que as representações das organizações não governamentais tem uma participação muito melhor do que dos órgãos governamentais, apesar de terem mais dificuldade de deslocamento, pois residem nas comunidades e povoados onde o transporte é de difícil acesso. Para viabilizar sua vinda e apoio logístico, o conselho decidiu que cada Associação contribui com uma taxa no valor de 1% (um por cento) do salário mínimo para o Conselho manter suas despesas com alimentação dos participantes nas reuniões, ajuda nos deslocamentos do presidente quando está em atividade fora do município e outras despesas.

O CMDS desde que foi instituído foi legalizado como uma entidade com CNPJ, conta bancária, prestação de conta, etc. Ou seja, funciona como uma entidade sem fim lucrativo, pois os recursos dos Projetos do PCPR eram repassados para o Conselho e este repassava para as Associações e prestava conta ao PRONESE.

Vale ressaltar que em 2006 foram realizadas 27 reuniões, das quais 15 extraordinárias pra tratar de questões relacionadas à agricultura familiar como: custeio agrícola, bolsa estiagem, garantia safra, crédito rural, zoneamento agrícola, etc. Atualmente a Secretaria Executiva do

conselho está instalada nas dependências da Secretaria de Agricultura e recebeu apoio para sua infra-estrutura, como: sala, computador, acesso a internet, telefone.

Além de fazer a gestão dos programas, o CMDS mantém um cadastro das comunidades do município, elegendo as comunidades mais pobres e menos pobres, segundo critérios definidos no Art. 24, seção II, inciso V: *“Considera-se para efeito da presente Lei como comunidade menos pobre, aquela com maior número de residências em relação as demais e que já possua eletricidade, abastecimento d’água, estrada de acesso, escola, posto de saúde, centro social e condições de moradia satisfatória”*. Esta lista é enviada aos órgãos públicos, Câmara de Vereadores e Prefeitura junto com as prioridades de intervenções nas áreas aprovadas pelas comunidades.

Enquanto espaço público que agrega forças políticas e sociais, no CMDR existe disputas, conflitos e interação entre os diversos segmentos, que por força de interesses divergentes há momentos que se conflituam e em outros se conciliam, a depender do jogo de interesses que estão ali presentes. E em muitas decisões o que pesa é a influência que o poder público exerce sobre os demais membros. A fala de alguns representantes demonstra isso: *“na hora cada qual queria seu projeto, alguns foram beneficiados, agente não pode dizer que não foi, mas naquela maneira, quem estava concordando com o poder público bem, quem não estava era mais machucado”*. (J.L. dos S., 2007).

3.2.4. A gestão do PRONAF

Entendendo a gestão social como um processo de planejamento, monitoramento e avaliação das ações da política pública, que tem como princípio a participação e coresponsabilidade dos atores sociais e políticos; podemos afirmar que no CMDR de Porto da Folha existe um esforço e uma vontade de se construir políticas com democracia, participação popular e desenvolvimento. O município de Porto da Folha tem uma característica e uma história de formação dos movimentos sociais e organizações dos produtores rurais, com uma atuação forte da Igreja Católica no período dos anos 1980/1990, que culminou com a criação de várias associações, sindicatos, cooperativa de bordadeira e a atuação do MST.

A primeira experiência no Território de agrupar as várias associações em uma entidade maior, a Federação das Associações dos Pequenos Produtores Rurais foi em Porto da Folha, que tem sido uma referência do ponto de vista da organização social e política, e da questão produtiva. Hoje a FEACOM agrega mais de 40 associações e representa uma força no Colegiado Territorial, organizando a cadeia produtiva da apicultura, além dos produtores tradicionais nas culturas de subsistência de milho e feijão, e da pecuária leiteira.

Com relação à gestão do PRONAF Infra-estrutura o CMDR teve muita dificuldade de acompanhar as ações, dada à falta de condições para deslocamento dos Conselheiros, daí a estratégia de criar uma comissão de fiscalização que acompanha a execução das obras e qualquer problema ou irregularidade comunica ao Conselho. Outra forma foi passar para as Associações ou as lideranças locais que estão nas comunidades acompanhar de perto e verificar se está de acordo com o Projeto. Geralmente os projetos produtivos são gerenciados pelas Associações com assistência técnica do DEAGRO. Sobre isso, veja parte da entrevista com um dos conselheiros;

“dentro do conselho agente tinha exatamente a Comissão justamente pra acompanhar as obras, visitar ... porque os recursos eram via Prefeitura, mas tinha os fiscais pra acompanhar, me lembro que no começo tinha muita discussão, a comissão acompanhava, inclusive as Associações contribuem financeiramente para ajudar nas despesas com deslocamento dos Conselheiros, mas tinha limitações técnica... você vai fiscalizar uma obra de engenharia, estradas, rodagens sem conhecer essas questões, porque os conselheiros na maioria não tinham nível de estudo elevado, são de ONG's, mas dentro do olhar de fiscalizar sempre existiu”.(S. V. S., 2007).

O primeiro Plano Municipal de Desenvolvimento Rural elaborado em 1997, apontou como principais demandas a necessidade de investimentos na área de recursos hídricos, dada a falta de água nas comunidades rurais para consumo humano, animal e na lavoura. As demandas apresentadas pelas comunidades e representantes das Associações, membros conselheiros, também vinham na mesma direção, tanto que nos planos de trabalho (PT's) dos anos 1998 a 2002 os projetos com recursos do PRONAF infra-estrutura e serviços foram inversões em: construção e recuperação de barragens, açudes, redes de adutora, pontes e apenas 01 em atividade produtiva com a construção de uma agroindústria de mandioca, conforme demonstra a tabela abaixo.

Município de Porto da Folha
PROJETOS INFRA-ESTRUTURA / PRONAF
1998 A 2002

ANO	POVOADOS/COMUNIDADES	PROJETOS	RECURSOS (R\$)	SITUAÇÃO ATUAL	ÓRGÃOS GESTORES
1998	Pitombeira	Agroind. Mandioca	21.226,69	Obra concluída	MDA/PM/CMDRS
	Serra do tabaco	Const. De barragens	29.340,00	Obra concluída	MDA/PM/CMDRS
	Lagoa do Mato	Const. De ponte	13.475,76	Obra concluída	MDA/PM/CMDRS
	Linda França	Const. Posto de saúde	17.362,16	Obra concluída	MDA/PM/CMDRS
	Linda Flor, Ilha de S. Pedro, Lagoa do Sal, Lagoa do Mato.	Recuperação de Estradas	96.814,80	Obra concluída	MDA/PM/CMDRS
TOTAL	8	5	178.219,41		
1999	Linda Flor, Gericó, lagoa do Exú, Exú, Goiabeira, Lagoa das Queimadas, Lagoa da Estrada	Ampliação da adutora	113.438,00	Obra concluída	MDA/PM/CMDRS
	Serra dos Homens, Quiribas	Const. De barragens	37.500,00	Obra concluída	MDA/PM/CMDRS
	Ponta da Vaca, Alto das Vacas	Recuperação de Barragens	14.062,50	Obra concluída	MDA/PM/CMDRS
	TOTAL	10	3	165.000,50	
2000	Linda Flor	Const. Rede de adutora	56.467,00		MDA/PM/CMDRS
	Gericó	Const. Rede de adutora	39.965,00		MDA/PM/CMDRS
	Lagoa de Entrada	Const. Rede de adutora	53.568,00		MDA/PM/CMDRS
	Ranchinho	Recuperação de açude	14.000,00		MDA/PM/CMDRS
TOTAL	4	4	164.000,00		
2001	Ingassu	Const. De adutora	63.120,00		MDA/PM/CMDRS
	Junco	Const. De adutora	78.900,00		MDA/PM/CMDRS
	S.dos Homens, S.Domingos, Lagoa	Recuperação de açude	11.520,00		MDA/PM/CMDRS
TOTAL	5	3	153.540,00		
2002	São Francisco, Catuné, Paulo Freire (P.A.)	Const. rede de adutora	130.122,00		MDA/PM/CMDRS
TOTAL	3	3	130.122,00		

TOTAL GERAL (1998 A 2002)

R\$ 790.881,91

Fonte: Secretaria Executiva do PRONAF/SE

Observa-se no quadro anterior (PT's) que no ano 2000 os recursos não foram repassados ao município em função de inadimplência junto à União, ficando sem executar as obras previstas, fato que ocorreu em vários municípios sergipanos.

Ainda com relação à evolução do PRONAF no município, ressalta-se a importância que o Programa teve na implementação das ações estruturantes, mesmo que não tenha atingido o município como um todo, nem atendido todas as demandas da agricultura familiar, é considerado pelos atores como positivo dado à tamanha necessidade que as comunidades apresentam em termos de infra-estrutura física, social e produtiva. Além do componente Infra-estrutura, o PRONAF articula outras políticas como: Crédito de custeio e investimento, capacitação e Assistência Técnica.

Apesar dos PMDRS constar demandas e propostas de todas as áreas, os projetos estavam voltados essencialmente para a questão econômico-produtiva, com recorte puramente na perspectiva de melhoria da renda, e ainda assim de forma desarticulada da comercialização, da política de preço mínimo, do cooperativismo, etc. As questões transversais como meio ambiente, gênero, geração e etnia sequer passavam pelas discussões nos conselhos nem foram contempladas nos projetos.

Conforme planilha disponibilizada pelo Conselho Estadual, os projetos referentes aos anos 2000, 2001 e 2002 não informa se as obras foram efetivamente concluídas, porém as entrevistas com os atores confirmam que todos os projetos que tiveram os recursos disponibilizados pela CEF para a Prefeitura as obras estão concluídas e em funcionamento, de acordo com o pronunciamento de um dos conselheiros:

“Em se tratando de obra do PRONAF infra-estrutura todas foram realizadas, inclusive todos em funcionamento, só uma ponte que foi construída, mas com as chuvas torrenciais foi destruída”. (S.V.S., 2007)

Em 2003 foi realizado um processo de capacitação para os conselheiros municipais dos CMDR's em todo Estado através de recursos do PRONAF, com cursos modulados em nível municipal e regional, e na última fase as conferências de desenvolvimento rural sustentável, com o objetivo de qualificar os atores sociais e gestores públicos sobre o papel e competências dos conselhos, bem como sobre o enfoque do desenvolvimento local sustentável.

Não resta dúvida que todo processo de formação é um dos instrumentos mais poderoso na construção de políticas para o desenvolvimento que envolve pessoas, organizações, instituições com visões e vivências diferenciadas, o que torna o aprendizado um potencial para todos os atores. Por isso, mesmo com todas as fragilidades e limitações que os conselhos ainda apresentam, tem um acúmulo de experiência, saberes, conquistas e, principalmente, disposição para perseguir nessa caminhada.

Um dos momentos mais conflitantes é na hora de aprovação dos Projetos, onde cada município, através dos CMDR's apresentam suas demandas em termos de investimentos para infra-estrutura, e para melhor entender como funciona essa dinâmica, partindo do princípio que o instrumento que normatiza essas questões como a quota de participação para a votação é o Regimento, estigamos o questionamento valendo-se da premissa que o MST é o movimento com maior capacidade de mobilização e atuação neste Território, e por isso em uma Assembléia sua presença massiva levaria todas as propostas e aprovaria todos os projetos de seu interesse. Nesse sentido, a fala de um dos entrevistados esclarece como isso funciona na prática do Colegiado:

“Agente tenta ganhar no convencimento. Em 2005 numa plenária para aprovar os Projetos de 2005, por exemplo, o MST tava lá, onde eles eram a maioria, estavam lá com propostas que levavam todas, no mínimo eles com a FETASE levaria 90% de tudo. Eu cheguei e chamei a responsabilidade. Eles fizeram um trabalho de grupo e ali levavam pra plenária, que aquilo ali tora o espírito, um encaminhamento daquele você arrebenta o espírito da proposta do Colegiado. Quer dizer, que espírito é esse? É o espírito de você ir construindo uma aliança e você rompe, quebra ela na coluna vertebral, esse esforço ou essa tentativa. Então é preciso o sacrifício, cada um abrir mão de muitas coisas mesmo sendo justo...mas uma proposta daquela transformaria o território em um território de uma ou duas entidades e aí pra mim quebrou o pacto, quando isso acontecer ta rompido a idéia, você abortou a idéia. (...) Agente faz de tudo pra não precisar recorrer a esse recurso de votação, porque senão, se você leva isso você pode ta excluindo as minorias que estão ali representadas”. (G.F.N., 2007)

Ao tratarmos das relações que se estabelecem entre os CMDR's e o Colegiado Territorial, todos os entrevistados tiveram opinião consensual de que nessa nova fase do PRONAF, os conselhos municipais estão aí representados, participando das discussões nos eventos e assembleias promovidas pelo Colegiado Territorial, que, aliás, é uma das instâncias de definição das ações, uma vez que é em nível local onde são formuladas as demandas que vem da base, das associações comunitárias e levadas para a instância maior, de abrangência territorial.

No CMDS de Porto da Folha há um entendimento de que essa estratégia de desenvolvimento territorial veio fortalecer as entidades, os movimentos e principalmente na construção de um novo modelo de desenvolvimento, pensando na região como um todo e não apenas em um município que sempre teve muita limitação de recursos e de articulação política para convergir às demandas da sociedade com os interesses do poder público.

A partir da implementação da política de desenvolvimento territorial, os municípios passam a receber um maior volume de projetos, de parceiros institucionais que se articulam para

planejar ações estratégicas, organizando as cadeias produtivas, investindo em prioridades que possam dar respostas mais consistentes do ponto de vista da organização produtiva e social.

Nesse processo os atributos culturais e ambientais estão sendo valorizados e os atores sociais que sempre foram excluídos estão sendo inseridos como protagonistas e não mais como co-adjuvantes na construção das políticas para o desenvolvimento rural.

O conselho municipal não perdeu de vista seus objetivos, suas competências e atribuições, continua com suas atividades normais, reunindo e discutindo com os atores sociais, o poder público e as instituições que atuam em nível local, fazendo o debate e os encaminhamentos das políticas de acesso ao crédito rural, custeio agrícola, crédito fundiário, das ações de Infra-estrutura do PRONAF e do PCPR, além de outras questões trazidas pela população rural, como: saúde pública, educação, habitação, etc. Percebemos nas entrevistas que existe uma interação entre essa instância e o Colegiado Territorial, quando seus representantes em cada sessão plenária, traz as discussões e as decisões que estão sendo tratadas em âmbito do território, compreendendo, inclusive, que nesse Fórum as entidades e os movimentos sociais passaram a fazer suas ações de forma mais articulada, com mais solidariedade e cooperação, e a força política do poder local foi se diluindo entre outras forças que lá estão constituídas.

COMENTÁRIOS FINAIS

Em que pese a concepção da participação social na gestão das políticas pública ter sido uma demanda histórica das organizações e movimentos sociais, os conselhos municipais de desenvolvimento rural, em quase sua totalidade, não nasceram por iniciativa da sociedade civil organizada, mas por indução do Estado, através do Decreto Lei de 1996 que instituiu e regulamentou o PRONAF infra-estrutura e serviços municipais.

O estudo sobre a gestão do PRONAF infra-estrutura a partir da experiência do CMDR de Porto da Folha possibilitou a reflexão sobre as limitações no alcance de uma política pensada para o desenvolvimento local na perspectiva de planejar ações no âmbito municipal com foco no fortalecimento da agricultura familiar. Apesar dos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável ser um instrumento pedagógico e metodológico na formulação de diretrizes e ações para o meio rural, serviu muito mais para cumprir as regras do Programa na obtenção de recursos do MDA, do que uma ferramenta para a estratégia de desenvolvimento rural, que poderia articular e mobilizar recursos e parcerias institucionais das diversas esferas administrativas, agências de desenvolvimento, instituições de ensino e pesquisa, além das organizações e entidades dos segmentos sociais e produtivos.

A trajetória do PRONAF nesses dez anos evoluiu não só do ponto de vista do volume de recursos e da estratégia de implementação, principalmente a partir de 2003, mas também dos limites políticos e institucionais, onde as representatividades dos atores sociais passaram a ter maior expressão e menor submissão ao poder local. A articulação dos atores sociais, entes públicos e as diversas organizações não governamentais em abrangência territorial, tem possibilitado a construção de um planejamento estratégico regional, uma maior articulação de forças sociais e políticas, a inserção e potencialização das diversidades produtivas, culturais, étnicas e ambientais, e principalmente, um aprendizado na gestão das ações públicas.

O maior desafio dos conselhos municipais de desenvolvimento rural, neste momento, é se incorporar nas dinâmicas do Território fazendo a interlocução desse espaço de decisão, gestão e planejamento com os atores da base (agricultores, assentados, quilombolas, indígenas, mulheres, jovens, etc) e deixar de ser apenas unidades de recepção de recursos federais, mas se constituam em verdadeiros espaços de debate, concertação e negociação de políticas públicas.

Referências Bibliográficas

SCHNEIDER, Sérgio, **SILVA**, Marcelo Kunrath, **MARQUES**, Paulo E. Moruzzi (org.). Políticas públicas e participação social no Brasil rural. Rio Grande do Sul. UFRGS. 2004.

SABOURIN, Eric e **TEIXEIRA**, Olívio Alberto (ed. téc.). Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais. Brasília. EMBRAPA. UFPB. CIRAD. 2002.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e participação sociopolítica. 2ª ed. São Paulo. Cortez, 2003.

SCHNEIDER, Sérgio e **TARTARUGA**, Ivan G. Peyré. Território e abordagem territorial: das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais. RAÍZES. Revista de ciências sociais e econômicas. vol.23, n°s 01 e 02 -jan.-dez. de 2004, p. 99-114. Programa de Pós Graduação em Sociologia. UFCG.

Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF). Diretrizes para o desenvolvimento rural sustentável. 2006.

_____. Institucionalidades para a gestão social do desenvolvimento rural sustentável. Série documentos do CONDRAF n°1- Brasília, setembro de 2005.

Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)/Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento (NEAD). Conferência internacional sobre reforma agrária e desenvolvimento rural. Contribuição inicial do comitê brasileiro-Brasília, 2005.

Ministério de Desenvolvimento Agrário/Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT. Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável. Guia para o planejamento. Documentos de apoio n°02-Brasília, novembro de 2005.

_____. Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais. Série documentos institucionais. 02-2005. Brasília-DF, 30 de maio de 2005.

_____. Referências para a gestão social dos territórios rurais. Guia para o controle social. Documentos de apoio n°04-Brasília, maio de 2006.

CONTAG. Anais do I fórum CONTAG de cooperação técnica. Desenvolvimento rural sustentável. Brasília (DF), agosto de 1999.

_____. Anais do II fórum CONTAG de cooperação técnica A formação de capital social para o desenvolvimento local sustentável. São Luiz (MA), dezembro de 1999.

ABRAMOVAY, Ricardo. Conselhos além dos limites. Estudos avançados 15 (43), 2001. acesso na internet. www.google.com.br. 2007.

AZEVEDO, Eliano Sérgio Lopes. Um balanço da luta pela terra em Sergipe – 1985/2005. acesso na internet. www.google.com.br.

NASCIMENTO, Mariângela Moreira e **SILVA**, José Augusto da Silva. Escola de cidadania: uma construção do espaço público para a consolidação da cultura cívico-democrática. Anais do 2º Congresso brasileiro de extensão universitária. Belo Horizonte – 12 a 15 de setembro de 2004.

GAYGER, Fernando Silveira e **FILHO**, José Juliano de Carvalho. Plano de desenvolvimento do território do alto sertão sergipano. convênio. INCRA-CECAC nº14/2004.

NOBRE, Gismário Ferreira. Plano de ATES – Assessoria técnica social e ambiental- Aracaju/SE, 2005.

LUBAMBO, Cátia Wanderley . Conselhos gestores e desempenho da gestão nos municípios: potencialidades e limites – trabalhos para discussão n. 149/2002- setembro de 2002.

ECO, Umberto. Como se faz uma tese. Editora perspectiva.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O desafio do conhecimento pesquisa qualitativa em saúde - 9ª edição- revista e aprimorada – São Paulo, 2006.

THIOLLENT, Michel. Metodologia da pesquisa-ação. – 7ª edição – São Paulo. Cortez, 1996.