

**ANTONIO CAVALCANTE DE ALMEIDA**

**O papel da participação na formulação, implementação e avaliação de uma proposta de desenvolvimento rural sustentável: o caso do Projeto São José (Ceará).**

**Dissertação apresentada como requisito ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina, para obtenção do título de Mestre em Sociologia Política.**

**Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Julia Silvia Guivant.**

**FLORIANÓPOLIS  
2003**

**A minha mãe, Raimunda, pela lição de vida.**

## AGRADECIMENTOS

À professora Júlia pela orientação e incentivo dado para que este trabalho se tornasse realmente materializado.

À querida Elda, minha companheira, pela compreensão, paciência e apoio moral nas horas mais difíceis de minhas decisões.

As minhas queridas manas Zuleide, Zuila e Zulene pelo incentivo que sempre me deram para continuar lutando pelos meus intentos.

A todos os trabalhadores e trabalhadoras de Quixeramobim que contribuíram direto ou indiretamente para que este trabalho fosse finalmente concretizado. Portanto, dedico aos mesmos com muito carinhos estas reflexões.

À querida Mazé pela sua receptividade e colaboração importante no trabalho de campo, pois ela foi fundamental no acesso às comunidades e autoridades no município.

À amiga Helena Araújo pela sua especial atenção e colaboração nas informações gerais sobre o andamento do Projeto São José.

Aos amigos Aluísio Viana, William Kaku, Admir, Maurício, Angélica, Jefferson, Júnior, Paulo, Daniel e ao Vilmar que dedicou parte de seu tempo na revisão do texto.

A turma do mestrado em especial aos amigos Marquinhos, Josete, Marivone, Bernadete, Valéria, Luís, Iñigo e Maria.

A meus (ex) companheiros de república: Milton, Zé Fernandes, Luciano, Gilmar Conte, Rafael e Marta, aos quais muito devo pelos poucos momentos em que compartilhamos alegrias e também angústias.

Aos professores do curso de ciências sociais da UFC, em particular a Neyara, Joana e Carlos Versiani pelo incentivo para que encarasse minha Pós-graduação no Sul.

A Inês, Martinha e Angélica, funcionários da Associação dos Docentes da Universidade Federal do Ceará (ADUFCE), que atenciosamente me apoiaram com telefonemas, consultas à Internet e cafezinhos nos momentos da minha pesquisa de campo em Fortaleza.

Enfim, não poderia esquecer da querida Elci (Secretária da PRPG-UFSC) pela sua sensibilidade e seu profissionalismo com relação aos assuntos estudantis da Pós-Graduação.

## Dois Quadros

Na seca inclemente do nosso Nordeste,  
O sol é mais quente e o céu mais azul  
E o povo se achando sem pão e sem veste,  
Viaja à procura das terra Sul.

De nuvem no espaço, não há um farrapo,  
Se acaba a esperança da gente roceira,  
Na mesma lagoa da festa do sapo,  
Agita-se o vento levando a poeira.

A grama no campo não nasce, não cresce:  
Outrora este campo tão verde e tão rico,  
Agora é tão quente que até nos parece  
Um forno queimando madeira de angico.

Na copa redonda de algum juazeiro  
A aguda cigarra seu canto desata  
E a linda araponga que chamam Ferreiro,  
Martela o seu ferro por dentro da mata.

O dia desponta mostrando-se ingrato,  
Um manto de cinza por cima da serra  
E o sol do Nordeste nos mostra o retrato  
De um bolo de sangue nascendo da terra.

Porém, quando chove, tudo é riso e festa,  
O campo e a floresta prometem fartura,  
Escutam-se as notas agudas e graves  
Do canto das aves louvando a natura.

Alegre esvoaça e gargalho o jacu,  
Apita o nambu e geme a juriti  
E a brisa farfalha por entre as verduras,  
Beijando os primores do meu Cariri.

De noite notamos as graças eternas  
Nas lindas lanternas de mil vagalumes.  
Na copa da mata os ramos embalam  
E as flores exalam suaves perfumes.

Se o dia desponta, que doce harmonia!  
A gente aprecia o mais compasso.  
Além do balido das mansas ovelhas,  
Enxames de abelhas zumbindo no espaço.

E o forte caboclo da sua palhoça,  
No rumo da roça, de marcha apressada  
Vai cheio de vida sorrindo, contente,  
Lançar a semente na terra molhada.

Das mãos deste bravo caboclo roceiro  
Fiel, prazenteiro, modesto e feliz,  
É que o ouro branco sai para o processo  
Fazer o progresso de nosso país.

Patativa do Assaré  
Poeta sertanejo

## RESUMO

A presente dissertação faz uma análise sobre o projeto de combate à pobreza rural no Ceará denominado de Projeto São José (PSJ). Este tem como missão melhorar as condições de vida das populações mais carentes apoiando subprojetos de infra-estrutura, produtivos e sociais para os grupos de pequenos produtores rurais organizados em associações comunitárias no interior do Estado. Neste trabalho, analisamos como são implementadas e negociadas as estratégias participativas dos atores sociais nas diferentes etapas do projeto – formulação, implementação e avaliação. A investigação se efetivou a partir de um estudo de caso realizado no município de Quixeramobim, localizado na região do sertão central do estado do Ceará. Na unidade municipal, escolhemos para a amostra representativa quatro associações comunitárias: duas com nível de participação comunitária considerado bom e outras duas com grau de participação insuficiente. Dessa maneira, a pesquisa orientou-se por meio de três arenas distintas: Associação, Conselhos e Governo. As duas primeiras correspondem em nível de município e a terceira em nível de Estado. A investigação permitiu levantar alguns questionamentos acerca da sustentabilidade da proposta participativa dentro do modelo do PSJ. Nesse sentido, apresentamos os três principais: a primeira forma de participação diz respeito a um estilo com característica presencial ou passiva, em que o envolvimento dos sujeitos nas comunidades se restringem geralmente a assistir as reuniões internas e a solicitar e receber benefícios; a segunda forma observada tem a ver com a participação por incentivos materiais, quer dizer, os associados são motivados a participarem quando em troca, se tem insumo concedido pelo governo; a terceira diz respeito a um estilo de participação tendencialmente controlado e manipulado de cima para baixo, de modo que as demandas comunitárias nem sempre são respeitadas quando aprovadas na própria base, assim, refletindo um processo de paternalismo e clientelismo político na liberação dos projetos.

**Palavras-chave:** Participação; Sustentabilidade; Paternalismo.

## ABSTRACT

The current dissertation makes an analyses about the project of rural starvation combat in Ceará, called Saint Jose Project ( PSJ). It has as a mission to improve the living conditions of more destitute population supporting subprojects of infra-structure, productive and socials for groups of small rural producers organized in community associations in the countryside of the state. In this work, we analyzed how are implemented and negotiated the participative strategies of the social actors in the different steps of the project- formulation, implementation and evaluation. The investigation was realized from a case study in Quixeramobim, localized in the region of central midland part, from Ceará state. In the municipal unit, we chose for a representative sample, four community associations: two with a level of community participation considered good, and another two with a level of community participation considered insufficient. So, the research oriented itself by three distinct arenas: Association, Advises and Government. The two first correspond in level of municipal district and the third one in level of State. The investigation allowed doing some enquirements about the sustainability of the participative proposal into the model of PSJ. In this way, we presented the three main ones: the first way of participation is about one style with presencial or passive feature, in which the involvement of the individuals in the communities are generally just to watch the internal meetings and to ask for and receive benefits; the second way observed is about the participation trough materials incentives, we mean, the associated are motivated to participate when in turn there is product provided by the government; the third one is about one style of participation tendentiously controlled and manipulated from the top to bottom, so the community requirements aren't always respected when approved in their own basis, consequently, reflecting a paternalism and political process in the project release.

**Keywords:** Participation; Sustainability; Paternalism.

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1-UMA TIPOLOGIA DA PARTICIPAÇÃO: COMO AS PESSOAS PARTICIPAM OU PODERIAM PARTICIPAR EM PROGRAMAS E PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO.....	45
TABELA 2-PESSOAL OCUPADO NOS IMÓVEIS RURAIS, SEGUNDO A CONDIÇÃO DO RESPONSÁVEL E OS GRUPOS DE ÁREA TOTAL - CEARÁ – 1995.....	58
TABELA 3-PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DOS GRANDES PROGRAMAS DE COMBATE À POBREZA RURAL DO NORDESTE DESENVOLVIDO ENTRE OS ANOS 60 E 80.....	68
TABELA 4-PROJETO SÃO JOSÉ: DISTRIBUIÇÃO DA REPRESENTAÇÃO NO CCSJ.....	83
TABELA 5-REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA NO CCSJ...	84
TABELA 6-PSJ FLUXOGRAMA DE ACESSO DA ENTIDADE REPRESENTATIVA DOS BENEFICIÁRIOS AO PROJETO – FUMAC.....	85
TABELA 7-ESTRUTURA FUNDIÁRIA DOS IMÓVEIS DO MUNICÍPIO.....	98
TABELA 8-POPULAÇÃO RESIDENTE NO MUNICÍPIO.....	100
TABELA.9-QUADRO DE MEMBROS DO CMDS DE QUIXERAMOBIM.....	102
TABELA 10-QUADRO DE MEMBROS DA CCSJ.....	104



## **LISTA DE SIGLAS**

APCR - Apoio as Pequenas Comunidades Rurais  
BIRD - Banco Internacional de Reconstrução para o Desenvolvimento  
BN - Banco do Nordeste  
CCSJ - Comissão Comunitária do São José  
CMDS - Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável  
CPT - Comissão Pastoral da Terra  
DNOCS - Departamento Nacional de Obras Contra Secas  
EMATER/CE - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará  
FAC - Fundo de Apoio Comunitário  
FMI - Fundo Monetário Internacional  
FUMAC - Fundo Municipal de Apoio Comunitário  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IPLANCE - Fundação Instituto de Planejamento do Ceará  
MIS - Monitoring Information System (Sistema Gerencial de Informações)  
PAC - Programa de Apoio Comunitário  
PAPP - Programa de Apoio Pequeno Produtor Rural  
PIN - Plano de Integração Nacional  
PDRI - Programa de Desenvolvimento Rural Integrado  
POLONORDESTE - Pólos de Desenvolvimento Integrado do Nordeste  
PROTERRA - Programa de Redistribuição de Terras  
PN - Projeto Nordeste  
PS - Projeto Sertanejo  
PSV - Projeto São Vicente  
PSJ - Projeto São José  
SDR - Secretária Desenvolvimento Rural do Ceará  
SEPLAN-CE - Secretária de Planejamento do Ceará  
SUDENE - Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

## SUMÁRIO

RESUMO.....	vii
ABSTRACT.....	viii
LISTA DE TABELAS.....	ix
LISTA DE SIGLAS.....	x
INTRODUÇÃO.....	1

### CAPÍTULO 1

#### **1 SUSTENTABILIDADE E PARTICIPAÇÃO NA AGRICULTURA: DEBATES**

<b>CONCEITUAIS</b> .....	8
1.1 OS CONCEITOS DE SUTENTABILIDADE.....	8
1.2 UMA TERRA SÓ: A CONFERÊNCIA DE ESTOCOLMO 1972.....	10
1.3 UMA NOVA PROPOSTA: O ECODESENVOLVIMENTO.....	12
1.4 AGRICULTURA E SUSTENTABILIDADE: AS ESTRATÉGIAS DO RELATÓRIO BRUNDTLAND.....	14
1.5 AGRICULTURA MUNDIAL E OS EFEITOS DOS SUBSÍDIOS.....	15
1.6 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: A POPULARIZAÇÃO DE UM CONCEITO.....	18
1.7 OS ARTIFÍCIOS DO RELATÓRIO BRUNDTLAND.....	19
<b>2 AGENDA 21 GLOBAL</b> .....	21
2.1 A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO RURAL AGRÍCOLA.....	22
<b>3 AGRICULTURA MODERNA: OS EFEITOS DO MODELO BRASILEIRO</b> .....	26
3.1 REVOLUÇÃO VERDE.....	28
<b>4 AGRICULTURA E SUSTENTABILIDADE: O CASO DA AGENDA 21     BRASILEIRA</b> .....	31
4.1 DIRETRIZES E AÇÕES DA AGENDA 21.....	33
4.1.1 Fortalecer os mecanismos e instâncias de articulação entre governo e sociedade civil.....	33
4.1.2 Fortalecer a agricultura familiar frente aos desafios da sustentabilidade agrícola.....	34
4.1.3 Incentivo ao planejamento ambiental ao manejo sustentável dos sistemas produtivos.....	34
4.1.4 experiências significativas para o desenvolvimento sustentável.....	36
<b>5 ABORDAGEM PARTICIPATIVAS E AGRICULTURA SUSTENTÁVEL</b> .....	37
5.1 ABORDAGENS POPULISTAS: O AGRICULTOR EM PRIMEIRO LUGAR.....	37
5.2 O DESAFIO PROFISSIONAL PARA OS ANOS 90.....	41
5.3 TIPOS DE PARTICIPAÇÃO: DA TUTELADA A AUTÔNOMA.....	42

### CAPÍTULO 2

<b>2 ESTADO E SEUS PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS CONTRA (?) A SECA</b> ..	48
2.1 A SECA NO CONTEXTO SOCIAL DO NORDESTE.....	49
2.2 O ESTADO E A INDÚSTRIA DA SECA.....	51
2.3 AS GRANDES AGÊNCIAS: A ORIGEM DO DNOCS E DA SUDENE.....	54

2.4 A HEGEMONIA DO SETOR ALGODOEIRO-PECUÁRIO: O CEARÁ ENTRA NA CENA MUNDIAL.....	57
2.5 O PAPEL DO ESTADO NO DESENVOLVIMENTO RURAL NO NORDESTE NOS ANOS 70.....	59
2.6 OS ANOS 80: O APELO A PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA.....	65
2.7 DESCENTRALIZAÇÃO E SUSTENTABILIDADE NOS PROGRAMAS DOS ANOS 90.....	69
2.8 PROJETO ÁRIDAS: O NORDESTE EM QUESTÃO?.....	71
<b>CAPÍTULO 3</b>	
<b>3 DE PADROEIRO A PROJETO PÚBLICO: O CASO DO PROJETO SÃO JOSÉ (PJS).....</b>	<b>74</b>
<b>4 OS “GOVERNOS DAS MUDANÇAS”: UMA RETÓRICA <i>LIGHT</i> NO CEARÁ?.....</b>	<b>74</b>
<b>5 A ECONOMIA RURAL NO CEARÁ.....</b>	<b>77</b>
<b>6 INTRODUÇÃO E DIRETRIZES BÁSICAS.....</b>	<b>78 7</b>
<b>7 TIPOS DE SUBPROGRAMAS.....</b>	<b>79</b>
7.1 ANOS 90: AS EXPERIÊNCIAS DO FUMAC E PAC.....	79
7.2 A DIFERENÇA ENTRE PAC E O FUMAC.....	81
7.3 OS SEGMENTOS REPRESENTATIVOS DO CCSJ.....	83
7.4 OS SUBPROJETOS FINANCIÁVEIS PELO PSJ.....	86
7.5 ÁREA DE ATUAÇÃO NO ESTADO.....	87
<b>8 BANCO MUNDIAL: O PRINCIPAL FINANCIADOR DO PSJ.....</b>	<b>87</b>
<b>9 ADMINISTRAÇÃO GERAL DO PSJ.....</b>	<b>88</b>
<b>10 PSJ: PRIORIDADES E RESULTADOS NOS ÚLTIMOS ANOS.....</b>	<b>89</b>
<b>CAPÍTULO 4</b>	
<b>4 IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO SÃO JOSÉ EM QUIXERAMOBIM.....</b>	<b>92</b>
4.1 ARENA GOVERNAMENTAL.....	92
<b>5 QUIXERAMOBIM: PRESENTE E PASSADO.....</b>	<b>97</b>
5.1 QUIXERAMOBIM: PARTICIPAÇÃO E SUSTENTABILIDADE.....	100
5.2 OS CONSELHOS: O CASO DO CMDS E DO CCSJ.....	101
5.3 ARENA DOS CONSELHOS: CMDS E CCSJ.....	105
5.4 EMATERCE: A VISÃO DOS TÉCNICOS.....	113
<b>6. O COTIDIANO DAS ASSOCIAÇÕES: ORIGEM E ORGANIZAÇÃO SOCIAL.....</b>	<b>116</b>
6.1 A ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA DE OITICICA.....	116
6.1.1 Ágora sertaneja: fórum de decisão.....	119
6.2 ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA DE SÃO BENTO.....	120
6.3 ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA DE BOA ESPERANÇA.....	121

6.4 ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA DE SÃO MIGUEL.....	122
<b>7 ARENA DAS ASSOCIAÇÕES.....</b>	<b>124</b>
a) ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA DE OITICICA.....	124
b) BOA ESPERANÇA.....	127
c) ASSOCIAÇÃO DE SÃO BENTO.....	129
d) ASSOCIAÇÃO DA UNIÃO DOS MORADORES DE SÃO MIGUEL.....	132
7.1 PARTICIPAÇÃO DOS ASSOCIADOS.....	135
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>139</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>146</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>152</b>

## INTRODUÇÃO

O debate sobre o desenvolvimento rural no Nordeste alcançou notoriedade no início dos anos 70, quando essa região foi marcada pelos efeitos dos “pacotes” dos Programas de Desenvolvimento Rural Integrado (PDRI's), que eram destinados para financiar o desenvolvimento agrícola nos moldes da revolução verde. De acordo com Bursztyn (1984) esses projetos implantados refletiam, no seu âmago, o período de autoritarismo ativo ou autoritarismo planejador estatal, onde o Estado adotou uma política de planejamento ativo e de tomada de medidas arbitrárias no que diz respeito às políticas públicas.

No contexto dos anos oitenta e inícios dos anos noventa, tivemos novamente a (des)continuidade dos “pacotes”, em que mais uma vez os pequenos produtores assistiam passivamente a sua formulação e implementação de cima para baixo, isto é, verticalizados. A participação dos pequenos agricultores era quase que irrelevantes nas decisões dos programas de desenvolvimento rural. A principal meta era a difusão de tecnologias, de insumos e créditos agrícolas para a reprodução da modernização da agricultura, assim, reforçando a continuidade do assistencialismo e do paternalismo.

Tasso Jereissati, na metade dos anos noventa, faz uma reformulação na metodologia do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP), introduzindo uma nova versão em 1995, denominada de Projeto São José (PSJ). Este é um programa do governo do estado do Ceará cujo principal objetivo é o combate à pobreza rural, financiando grupos de produtores de baixa renda com projetos produtivos, de infra-estrutura e sociais, através de financiamentos não reembolsáveis. O PSJ tem órgão financiador o Bird (Banco Mundial Reconstrução e desenvolvimento). A coordenação é de responsabilidade da Secretária de Desenvolvimento Rural do Ceará (SDR), com a participação articulada das demais secretarias de governo afins.

No Ceará, o governador Tasso Jereissati implementou uma política de abertura para criação de associações comunitárias, o que de fato motivou a proliferação de centenas de entidades representativas tanto na zona rural, bem como na urbana. Nesta fase foi dado um salto quantitativo e qualitativo na criação de associações de bairros e conselhos comunitários de desenvolvimento em quase todo o território estadual.

No intitulado Plano de Mudanças de 1987-1991, Tasso Jereissati, conclamou a sociedade civil a participar da administração governamental através do envolvimento e da organização comunitária. Ele emergindo dos setores empresariais procurou emplacar um discurso progressista e modernizador frente ao estilo tradicional da política cearense – as oligarquias. Da mesma forma, no que se refere ao Plano de Mudanças (1987-1991), o governador criticou o exercício oligárquico do poder que produziu o enfraquecimento das iniciativas comunitárias, fortaleceu o caráter individualista das reivindicações e inibiu a participação da sociedade civil nos mecanismos de tomada de decisão. Durante o primeiro mandato de 1987-1991, de acordo com o discurso governamental foi a fase da abertura para a participação das organizações sociais, enquanto no segundo mandato 1995-1999, reforçou a retórica de fortalecer as iniciativas comunitárias como meio de combater as práticas do clientelismo e do paternalismo nas políticas públicas do estado do Ceará.

## **OBJETIVOS E A METODOLOGIA**

O trabalho consiste de dois componentes interligados; em primeiro lugar de uma reflexão teórica e em segundo, de um estudo de caso. Nesse sentido, para entender como vem se efetivando a proposta de participação política dos associados dentro do PSJ nos municípios, recorreremos a Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR) para que nos indicasse cinco (05) municípios com experiências exitosas, conforme a avaliação anual da SDR e do Banco Internacional de Reconstrução para o Desenvolvimento (Bird). Dito assim, os municípios indicados foram Quixeramobim, Iguatú, Pereiro, Canidé, Acaraú, porque segundo a SDR vem apresentando indicadores de desenvolvimento participativo importante, por exemplo, alcance expressivo de participação dos atores sociais, nível de motivação, organização política municipal e papel destacável do Projeto São José (PSJ) na localidade.

Entretanto, além destes pontos destacados pela equipe técnica governamental, também nos baseamos em relatos informais dos próprios sujeitos envolvidos, no caso associados, extensionistas, entidades sindicais e até ex-funcionários da Secretária de Planejamento do Estado do Ceará (Seplan). Nesse entendimento, os depoimentos foram

estudados e avaliados o que, de fato, veio nortear a escolha de Quixeramobim como paradigma empírico da pesquisa.

Portanto, as razões para esta escolha se devem:

- a) Normalmente este município é escolhido como representativo da realidade do semi-árido cearense; uma vez que inserido na região mais atingida pela seca;
- b) o primeiro diz respeito ao número significativo de entidades representativas dos beneficiários que vem se destacando com novas experiências de organização comunitária na zona rural no sertão central;
- c) níveis diferenciados de envolvimento e de participação comunitária;
- d) a grande quantidade de projetos conquistados pelo município em nível de região de Estado;
- e) imagem e discurso apregoado da administração local no que diz respeito a parceria entre as entidades locais: Cmds, associações, Bancos e empresas de assistência técnica; com os organismos estaduais e internacionais.

A partir dos indicadores acima levantados pelas entidades, escolheu-se na unidade municipal, quatro associações comunitárias, sendo que duas identificassem nível de participação comunitária considerada boa e outras duas que apresentassem nível de participação incipiente. Para tanto, a associação comunitária de São Bento e a associação comunitária de Oiticica, ambas localizadas no município de Quixeramobim, foram escolhidas obedecendo alguns critérios como: 1) nível bom de participação local, 2) experiência pioneira em projetos comunitários e considerados modelos pelo governo. Em contrapartida a associação comunitária de Boa Esperança e a associação comunitária de São Miguel foi indicada pelo Sindicato dos Trabalhadores Rural, Federação das Associações Comunitárias de Quixeramobim (FACQ). Estas entidades estavam no rol das tantas experiências malsucedidas naquela unidade municipal, já que, apresentavam nível de organização política e participação social considerada, naquele momento, para a pesquisa como insustentável.

Para maior organização e especificação de cada atuação dos atores envolvidos tanto na esfera municipal como estadual, o estudo apropriou-se da metodologia de “arena dos atores sociais” utilizada pela socióloga Guivant na pesquisa sobre conflitos e negociações dentro da teoria da sociologia ambiental. O referencial metodológico para este trabalho foi

a pesquisa realiza por Guivant (1993), tendo como foco principal o trabalho: conflitos e negociações nas políticas de controle ambiental no caso da suinocultura do Oeste de Santa Catarina. Portanto, para fins desta dissertação nos baseamos nos conceitos de “arena de disputa”, que, como bem afirma a autora contribui para ancorar o mundo dos atores locais específicos. Neste caso, trata-se de espaços de negociação, de conflitos, de mobilização de atores, sem que exista uma importância predefinida entre os atores. Assim, para o caso das associações comunitárias, os atores sociais que se mobilizam e participam nas diferentes etapas (formulação, implementação e avaliação) do Projeto São José se entrecruzam: a arena das associações comunitárias, a dos conselhos e a governamental.

A respeito dos espaços de mobilização social dos atores especificado acima, o trabalho de campo envolveu justamente estas três arenas: associação, conselhos e governo. De modo que as duas primeiras corresponde ao âmbito municipal e o último Estado. Nas arenas municipais procuramos estudar em profundidade como foram organizadas as associações e sua relação com o Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável (Cmds) e Comissão Comunitária do São José (CCSJ). Neste sentido, investigamos como elas funcionam e quais são as relações que as mesmas estabelecem com os representantes oficiais, lideranças e os políticos locais, bem como os significados atribuídos ao elemento participativo e à sustentabilidade.

Enfim, na arena governamental, entrevistamos o coordenador geral do PSJ e informantes-chave na SDR, onde investigamos como foi realizado o processo de formulação do PSJ, como são aprovadas as propostas, como são interpretadas as demandas comunitárias e a avaliação dos resultados.

O trabalho empírico foi realizado tanto nas associações comunitárias quanto no Cmds/CCSJ e governo no período de outubro e novembro de 2000. A pesquisa transcorreu num período de três visitas ao município, de modo que realizando entrevistas e assistindo as assembléias do Cmds/CCSJ e nas associações comunitárias. Portanto, escolhemos os entrevistados a partir de alguns elementos importantes para a pesquisa como:

Na arena governamental: um (01) coordenador geral do PSJ e principal secretário da SDR no estado do Ceará;

Na arena dos conselhos Cmds/CCSJ: (01) membro da Prefeitura; (01) vereador representado o Legislativo local; (02) Sindicato dos Trabalhadores Rural; (01) Federação



das Associações de Quixeramobim; (02) técnicos de órgão público envolvido localmente com políticas públicas (Ematerce) e (01) representante da zona rural;

Na arena das associações comunitárias: foram entrevistados 17 membros (entre presidentes de associações, vice-presidente, tesoureiros e associados). As entrevistas foram em sua maioria realizadas por amostra aleatória e outras recorremos as pessoas locais para que indicassem novos entrevistados.

Com relação a coleta de dados foi realizada também por intermédio de instrumentos diversificados como: a) levantamento de notícias em periódicos locais, especialmente nos jornais locais (O Povo, Diário do Nordeste, Tribuna do Ceará); b) análise de documentos oficiais publicados ou inéditos (publicação da SDR, livros, manuais de instruções, folders produzidos sobre o PSJ, relatórios de avaliação do PSJ, estatísticas do volume de projetos no município de Quixeramobim); c) leituras bibliográficas em artigos e revistas e d) pesquisa nas bibliotecas do Banco do Nordeste, na da Fundação Instituto de Planejamento do Ceará (Iplance); na da Universidade Federal do Ceará (UFC); na da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); na da SDR e na Biblioteca Municipal de Quixeramobim.

Paralelamente à coleta de dados, foi efetuado levantamento bibliográfico intensivo, tendo sido consultado publicações relevantes para obtenção de informações de natureza quantitativa, tais como relatórios anuais do PSJ para prestação de contas ao Bird, anuários estatísticos do IBGE e estudos sócio-econômicos do Instituto de Planejamento do Ceará (Iplance).

Na investigação em curso, escolhemos os entrevistados a partir de alguns pré-requisitos básicos. Em primeiro lugar no nível das associações consideramos o associado tido como participativo e o não engajado. Portanto, procuramos observar se o sócio já teve algum tipo de experiências em cargos eletivos na entidade, como presidente, tesoureiro, diretor de conselho fiscal. Em segundo lugar, no nível do Cmds optamos por selecionar, um representante da comunidade rural no Cmds, um representante do poder executivo ou indicado por ele, um do legislativo, um da Federação das Associações de Quixeramobim (FACQ), sindicato rural e Ematerce, etc. Em terceiro lugar, na arena governamental o coordenador geral do PSJ. Aqui, devo ressaltar os contatos informais com alguns especialistas tanto na sede SDR, como no próprio município com os extensionistas,

representantes de entidades e coordenadores políticos regionais, que contribuíram com depoimentos e dados acerca de implementação do PSJ na região do Sertão Central.

Durante a fase de campo foram realizadas um total de 36 entrevistas. Contudo, nesta dissertação somente utilizamos 25 entrevistas respectivamente das quatro associações e Cnds. Quanto aos outros informantes, no caso, onze entrevistados, serviu para auxiliar no aprofundamento da pesquisa.

A pesquisa teve como foco a observação direta intensiva e de caráter etnográfico. No município assistimos os fóruns máximos como as reuniões, as assembléias do CCSJ, do Cnds, das associações comunitárias, na qual foi possível observar a dinâmica e a condução dos trabalhos por parte dos conselheiros e associados.

As visitas a campo, muitas vezes até pernoitando nas localidades, era sempre uma grande oportunidade para buscar informações e aprender mais sobre a realidade deles, uma vez que de outra forma não teria captado o universo de manifestações e expressões simbólicas acerca do pensar, do sentir e do viver do sertanejo.

A pesquisa de campo, iniciou-se no mês de setembro com a primeira visita à SDR (onde realizamos a primeira entrevista de campo, com o Coordenador geral do PSJ, em sua própria sala de trabalho), logo depois na Ematerce, no Banco do Nordeste e no Iplance. O trabalho no município ocorreu posterior ao processo eleitoral de 3 de outubro de 2000, de modo que foram realizadas três visitas intercaladas durante o mês de outubro e novembro. Acreditamos que nosso trabalho a pesar de restringir a uma determinada unidade específica, por sua dimensão não impossibilita a compreensão da generalidade do mesmo ou pelo menos, o estabelecimento de bases para uma investigação posterior mais sistemática e precisa. Portanto, procuramos ver como se deu a construção social da proposta participativa de um projeto de desenvolvimento rural auto-sustentável, de modo que analisando a dinâmica participativa nas diferentes etapas envolvidas (formulação, implementação e avaliação) no caso do Projeto São José.

A dissertação está estruturada da seguinte forma: no primeiro capítulo pretendo analisar a relação entre o conceito de sustentabilidade e o de participação. No segundo capítulo apresento o estudo dos principais programas de redução da pobreza rural no Nordeste financiado pelo Governo Federal e o Bird. No terceiro capítulo pretendo demonstrar e analisar um desenho da política geral do Projeto São José. No quarto capítulo

analiso os processos, as negociações, a participação dos diferentes atores sociais na implementação do PSJ em Quixeramobim. Finalmente, nas considerações finais levanto alguns pontos sobre a forma de gerenciamento e participação dos atores sociais que, a meu ver, podem comprometer a continuidade do PSJ.

### 1 SUSTENTABILIDADE E PARTICIPAÇÃO NA AGRICULTURA: DEBATES CONCEITUAIS

O debate sobre a sustentabilidade tem sua origem nos anos 60 e 70, porém, era restrito a especialistas e ao meio acadêmico. A partir da década de 70, passou a integrar as agendas políticas internacionais. O papel da agricultura sustentável passou a ser considerado como o de aumentar a produtividade de maneira a garantir o abastecimento da população, sem degradar o meio ambiente. Esta agricultura sustentável começou a ser associada a estratégias participativas de difusão, implicando um maior envolvimento das populações rurais, alvo das políticas agrícolas. Neste capítulo, analisaremos a relação entre estes dois conceitos amplos: sustentabilidade e participação, eixos centrais de nosso trabalho de pesquisa.

#### OS CONCEITOS DE SUSTENTABILIDADE

O Relatório *Os Limites do Crescimento*, que fora publicado em março de 1972 por Dennis L. Meadows e um grupo de pesquisadores e colaboradores do Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT) consistia em examinar, em um contexto mundial, as interdependências e interações de cinco fatores críticos: a) o crescimento da população; b) a produção de alimento; c) a industrialização; d) o esgotamento dos recursos naturais; e e) a contaminação ambiental (MEADOWS, D. H.; MEADOWS, D. e RANDERS, J. 1972, p. 42). A tese baseou-se numa visão da corrente liberal clássica do pensamento econômico “[...] em particular malthusiana, da compatibilidade no longo prazo do crescimento, da demografia, limitados por um patrimônio natural fixo” (MAIMON, 1993, p.56). O relatório expressava uma visão bastante pessimista em relação ao uso dos recursos naturais e crescimento da população mundial para os séculos futuros, principalmente o do século XXI: “[...] o crescimento exponencial ilimitado era incompatível com a disponibilidade limitada dos recursos naturais e que a única saída para salvar o mundo da catástrofe resumia-se em parar o crescimento imediato” (MAIMON, 1993, p.76).

Brüske (1998, p.29) ressalta que nem a publicação do Clube de Roma (que tratou da questão dos limites do crescimento), nem a Conferência de Estocolmo (em que pela primeira vez a discussão sobre a degradação ambiental toma dimensão internacional) não aconteceram por acaso. Elas foram conseqüências de debates em nível mundial sobre os riscos da degradação do meio ambiente, que de forma esparsa, já começaram nos anos 60, e ganharam grande relevância no final desta década e início dos anos 70. Estes debates propiciaram a primeira grande discussão internacional culminando na Conferência de Estocolmo em 1972.

Meadows e o grupo de pesquisadores (1972) criaram o modelo de crescimento exponencial cujas bases estabeleceram o seguinte: a) se as atuais tendências de crescimento da população mundial – industrialização, poluição, produção de alimentos e diminuição de recursos naturais – continuarem imutáveis, os limites de crescimento neste planeta são alcançados nos próximos cem anos. O resultado mais provável será um declínio súbito e incontrolável, tanto da população quanto da capacidade industrial; b) É possível modificar estas tendências de crescimento e formar uma condição de estabilidade ecológica e econômica que se possa manter até um futuro remoto. O resultado de equilíbrio global poderá ser planejado de tal modo que as necessidades materiais básicas de cada pessoa na Terra sejam satisfeitas, e que cada um tenha igual oportunidade de realizar seu potencial humano individual; c) se a população do mundo decidir empenhar-se em obter este segundo resultado, em vez de lutar pelo primeiro, quanto mais cedo ela começar a trabalhar para alcançá-lo, maiores serão suas possibilidades de êxitos.

Duas críticas foram tecidas em relação ao relatório *Os Limites do Crescimento*. A primeira diz respeito a proposição de que para se alcançar a estabilidade econômica e ecológica os países deveriam adotar a filosofia do crescimento zero. Ou seja, era preciso estabelecer uma política de não crescimento da população mundial e de congelamento do capital global para podermos obter um equilíbrio entre natureza e economia. O modelo de desenvolvimento do Norte era insustentável e catastrófico para a humanidade e para o planeta, portanto, não poderia ser generalizado. A segunda se relaciona com a falta de consideração de fatores sociais e políticos; as escolhas de projeções deterministas em lugar de probabilísticas; projeção malthusiana e os pressupostos que discriminavam os interesses

dos países do Sul – uma preocupação genuína com bem-estar deveria levar a uma modificação das desigualdades.

## UMA TERRA SÓ: A CONFERÊNCIA DO MEIO AMBIENTE DE ESTOCOLMO 1972

O governo da Suécia propôs em 1969 à Organização das Nações Unidas (ONU) a realização de uma conferência internacional para tratar dos problemas ambientais acarretados pelo processo de desenvolvimento desordenado dos países industrializados. Esta proposta só encontrou receptividade entre o mundo desenvolvido e subdesenvolvido após o desastre ecológico de Minamata, no Japão, que levou à morte milhares de pessoas contaminadas pelo mercúrio lançado ao mar pelas empresas locais (BARBIERI, 1997, p. 32).

A propósito, o acidente despertou as autoridades e a opinião pública internacional para as conseqüências da industrialização para o planeta. Logo, o episódio repercutiu na discussão e preparação do Relatório do Clube de Roma que veio a nortear a discussão e preparação da primeira Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente Humano<sup>1</sup>. Em seguida, o Relatório de Founex identificou os principais tópicos dessa problemática, presente até hoje, na agenda internacional. Rejeitando as abordagens reducionistas do ecologismo intransigente e do economismo estreito e rigoroso, o relatório traçou um caminho intermediário e equidistante entre as posições extremas de “malthusianos<sup>2</sup>” e “cornucopianos”. Desse confronto de concepções nascia o conceito de ecodesenvolvimento, que posteriormente passou a ser utilizado na década de 80 como sinônimo de desenvolvimento sustentável.

A Conferência de Estocolmo, mesmo apresentando um caráter primeiro-mundista em seus protocolos e acordos políticos quanto ao desenvolvimento e a natureza, foi a base para outras discussões. Apesar disto, é preciso ressaltar que ela foi o primeiro fórum internacional importante que se realizou para pensar o modelo de desenvolvimento e a

---

<sup>1</sup> Na Conferência a posição do crescimento zero defendida pelo Clube de Roma foi altamente contestada mesmo na preparação da Conferência de Estocolmo de 1972, em Founex, na Suíça 1971, bem como mais concretamente na própria Conferência de 1972.

<sup>2</sup> No seu ensaio sobre o princípio de população, Malthus defendia uma análise antiintervencionista em matéria social: chamada lei dos pobres. Para esse economista burguês o único remédio para a pobreza é o que pode provir dos próprios pobres, quer dizer, mais poupança, menos filhos, sentido da importância da produção, frugalidade.

questão da poluição ambiental em nível mundial. Segundo Maimon (1993, p.78), a declaração sobre o Meio Ambiente Humano aprovada no final da Conferência de Estocolmo incorporava a posição de que para se atingir o desenvolvimento econômico e social das nações, a prioridade ambiental era de fundamental importância.

A Conferência de Estocolmo, baseando-se em evidências e discussões sobre a degradação ambiental e os desastres ecológicos, que sinalizavam para uma destruição mais rápida do planeta e da humanidade, preferiu optar por uma ótica de mais prudência ecológica. O ponto máximo do debate era a conservação do meio ambiente, ‘pedra de toque’ entre interesses conflitantes do Norte e do Sul. Por um lado, os cientistas e ambientalistas acenavam que a racionalidade instrumentalizada e tecnológica do desenvolvimento predatório sobre o planeta não poderiam mais continuar impondo sua lógica destrutiva. Isto significava que “para se atingir o desenvolvimento econômico, a prioridade ambiental era fundamental e que dessa dependia não somente a qualidade de vida, mas vida humana em si mesma” (MAIMON, 1993, p.86). Por outro lado, os países subdesenvolvidos, não concordando com essa tese, procuravam defender a ideologia desenvolvimentista para se atingir os padrões de bem-estar. Estes queriam alcançar o padrão de consumo dos países ricos, mesmo que fosse preciso poluir e degradar. O argumento era de que não existe poluição pior do que a pobreza e a miséria absoluta. A título de informação, a defesa do Brasil<sup>3</sup> naquela ocasião foi a do desenvolvimento a qualquer preço e sem medir as conseqüências futuras para a humanidade. Este posicionamento foi bastante criticado pelas organizações ambientalistas presentes no encontro de Estocolmo em 1972.

Apesar dos conflitos e complexidade do debate, o evento representou um passo importante nas negociações entre países ricos e pobres. O lema adotado, *Uma Terra Só*, tinha como objetivo discutir e encontrar soluções para o planeta, uma vez que este era para todos. Ele foi bem recebido ao colocar o problema da poluição na agenda política internacional e também levou à criação do Programa das Nações Unidas para o Meio

---

<sup>3</sup> É preciso ressaltar que o Brasil estava sob égide do regime autoritário do governo Médice, que implementava uma política desenvolvimentista e direcionada para um modelo de capitalismo selvagem e destrutivo. Tanto é verdade que, o representante do governo brasileiro na Conferência de 1972 defendeu em público que o Brasil aceitava qualquer empresa que quisesse se instalar em solo brasileiro. A apelação era tamanha, que chegou-se a criar um *slang* não existe pior poluição do que a pobreza. Esse discurso conservador ganhou aplausos e adesão dos países subdesenvolvidos naquele evento.

Ambiente (PNUMA). Para Barbieri (1997, p.21) “em 1974 a Assembléia Geral da ONU, na sua sexta seção especial, adotou uma Declaração [sic] sobre o estabelecimento de uma nova ordem econômica mundial baseada na equidade, autodeterminação, interdependência, interesse comum e cooperação entre todos os estados-membros”.

Apesar dos atritos não cessarem entre Norte e Sul em relação à poluição e desenvolvimento industrial desenfreado, é preciso salientar que a Conferência de Estocolmo de 1972 teve papel fundamental em colocar o problema da degradação na agenda política de encontros, quer seja nacionais ou internacionais. Muito embora em Estocolmo não se utilizasse o conceito de desenvolvimento sustentável ou de ecodesenvolvimento, a idéia estava no ar.

## UMA NOVA PROPOSTA: O ECODESENVOLVIMENTO

No início da década de 70, a discussão sobre o meio ambiente tem mais visibilidade e a idéia do ecodesenvolvimento começa a se fortalecer. Segundo Maimon (1993, p.88) como oposição às teses do conservacionismo stricto sensu do ambientalismo e do crescimento a qualquer custo, sob os auspícios do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) é que foram formuladas as estratégias do ecodesenvolvimento baseado no tripé: justiça social, eficiência econômica e prudência ecológica.

O conceito de ecodesenvolvimento foi lançado pelo canadense Maurice Strong em junho de 1973 e consistia na definição de um estilo de desenvolvimento adaptado às áreas rurais do Terceiro Mundo (principalmente nas regiões rurais da África, Ásia e América Latina), baseando-se na utilização criteriosa dos recursos locais, sem comprometer o esgotamento da natureza. Nestas regiões ainda havia a possibilidade delas não se engajarem na ilusão do crescimento mimético. Sachs (1993, p.65) apropria-se e sistematiza o conceito de ecodesenvolvimento definindo-o como sendo um desenvolvimento endógeno dependendo de suas próprias forças, submetido a lógica das necessidades do conjunto da população, esta, consciente de sua dimensão ecológica. Busca estabelecer, portanto, uma relação de harmonia entre o homem e a natureza.

De acordo com Sachs (1993, p. 103) ao planejar o desenvolvimento, devemos considerar cinco dimensões de sustentabilidade: a) sustentabilidade social; b)



sustentabilidade econômica; c) sustentabilidade ecológica; d) sustentabilidade espacial; e) sustentabilidade cultural. Estas tendências ganharam notoriedade nos debates dos anos 80 e 90, passando a serem aceitas em alguns programas governamentais de países do Norte e do Sul<sup>4</sup>. A abordagem do ecodesenvolvimento sugere um pluralismo tecnológico mais conveniente, envolvendo tanto a tecnologia de mão-de-obra intensiva como a de capital intensivo. Sachs (apud LAYRARGUES, 1997, p. 7) afirma que o ecodesenvolvimento é “[...] um estilo de desenvolvimento que, em cada ecoregião, insiste nas soluções específicas de seus problemas particulares, levando em conta os dados ecológicos da mesma forma que os culturais, as necessidades imediatas como aquelas a longo prazo”. Para Sachs, o ecodesenvolvimento representa uma abordagem em relação ao desenvolvimento cujo horizonte temporal coloca-se a décadas ou mesmo séculos adiante.

A Declaração de Cocoyoc, ocorrida no México em 1974, foi resultado de uma reunião da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) e do Programa de Meio Ambiente das Nações Unidas (UNEP). O evento reuniu delegado de vários países do Norte e do Sul para discutir padrões de utilização de recursos, meio ambiente e estratégias de desenvolvimento. No simpósio, o tema central era a questão do desenvolvimento, principalmente o humano e não o material. O crescimento econômico, segundo a declaração, deveria levar à satisfação das necessidades básicas dos países pobres. Esta discussão veio reforçar ainda mais o conceito de ecodesenvolvimento, que foi um passo para se agendar as reuniões seguintes, principalmente, a do Relatório da Fundação Dag-Humarskjöld em 1975, que teve a participação de pesquisadores e políticos de 48 países. Este relatório divide com a Declaração de Cocoyoc o otimismo e confiança em um desenvolvimento a partir da mobilização das próprias forças locais. Conforme Brüseke (1998, p.12), os dois documentos expressam uma radicalidade: abordam a questão da concentração dos solos para agricultura em uma minoria social e de colonizadores europeus. Também ressaltam a importância de mudanças nas estruturas de propriedade no campo, esboçando o controle dos trabalhadores sobre os meios de produção.

Para Kitamura, o simpósio apontava um grande avanço na análise dos problemas ambientais e da destruição da base de recursos naturais. Segundo o autor, ele imputava aos

---

<sup>4</sup> No Brasil a discussão do ecodesenvolvimento ou desenvolvimento sustentável esteve presente na agenda do simpósio de Fortaleza, onde ocorreu a elaboração do Projeto Áridas Nordeste. Esse documento procura implementar estratégias de desenvolvimento sustentável para as regiões mais assoladas pelas estiagens.

países desenvolvidos e às estruturas dos processos econômicos nacionais e internacionais a causa da destruição dos recursos naturais. No debate, falava-se de um desenvolvimento que não destruísse as economias, as culturas locais e tradicionais existentes em cada país. De acordo com ele:

As inter-relações entre população, meio ambiente e desenvolvimento passam a ser analisadas de uma perspectiva mais ampla e equilibrada. Incluindo aspectos com raízes históricas, desequilíbrios estruturais e econômicos internos e entre países, bem como as condicionantes da economia internacional (KITAMURA, 1994, p.14).

## AGRICULTURA E SUSTENTABILIDADE: AS ESTRATÉGIAS DO RELATÓRIO BRUNDTLAND

Os avanços mais palpáveis na interpretação e no manejo das questões ambientais só vieram mais tarde, na segunda metade da década de oitenta, período em que foi divulgado o relatório da Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento – CMMAD (1991, p.6), encomendado pela Nações Unidas a um grupo de especialistas e líderes mundiais. O documento é popularmente conhecido por Relatório de Brundtland (em homenagem a Primeira Ministra da Noruega) ou Nosso Futuro Comum. Este retoma vários pontos colocados em documentos anteriores, como o Simpósio de Cocoyoc e Relatório da Fundação Dag-Humarskjöld, dando uma visão global aos problemas do meio ambiente e tornando-se um documento de referência mundial (Relatório Brundtland, 1987, p.43).

Como afirma Kitamura é a partir da discussão do Relatório Brundtland que se coloca a necessidade de substituir o conceito tradicional de desenvolvimento baseado no crescimento (produtividade) por um novo paradigma mais global de desenvolvimento sustentável:

O desenvolvimento sustentável preconizado requer, entre outras, ações para administrar o crescimento demográfico; uso mais eficiente e conservação de energia; uso mais eficiente, e com menor poluição, dos recursos naturais nas indústrias; segurança alimentar; preservação da biodiversidade e administração do crescimento das áreas urbanas” (KITAMAURA, 1994, p. 16).

O Relatório Brundtland, que na parte introdutória do capítulo 14 trata da segurança alimentar, aponta dados que mostram o retrato da agricultura moderna na atualidade, com alta produção de excedentes de alimentos. Faz previsão em relação ao desenvolvimento que

a agricultura já alcançou, que custou à natureza um alto teor de degradação e destruição de parte das terras e dos ecossistemas. Portanto, com relação ao avanço da agricultura, o Relatório afirma que hoje a produção mundial de alimentos por habitante é a maior verificada em toda a história da humanidade. Desta maneira, em 1985 foram produzidos quase 500kg por habitante de cereais e tubérculos. Isto é, uma produção excessivamente capaz de erradicar a fome do mundo.

Entretanto, o Relatório chega a revelar que 730 milhões de pessoas não ingerem o suficiente para levar uma vida plenamente produtiva. Há lugares onde quase nada é cultivado e há lugares onde grande número de pessoas não ganha o suficiente para comprar alimentos. Em amplas áreas da Terra, tanto nos países em desenvolvimento como nos desenvolvidos, o aumento da produção de alimentos está prejudicando a base da produção futura (Relatório Brundtland, 1987, p. 16).

Na verdade, hoje temos recursos agrícolas e tecnologias necessários para alimentar populações cada vez maiores, uma vez que nas últimas décadas houve avanços e progressos capazes de resolver tais problemas de escassez alimentar. O Relatório afirma que existem recursos para agricultura; o que falta são políticas que assegurem a produção não só onde é necessário, mas que garanta a subsistência das populações mais pobres. Este paradoxo é um entrave que perdurou e continua ainda subsistindo nos países de Terceiro Mundo. É o maior problema enfrentado pelos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento que, não tendo instrumentos e recursos necessários para autodesenvolver-se, ficam à mercê das políticas diretivas do Primeiro Mundo.

## 1.5 AGRICULTURA MUNDIAL E OS EFEITOS DOS SUBSÍDIOS

A agricultura mundial nas últimas décadas apresentou três grandes tipos de sistemas de produção de alimentos conforme o Relatório Brundtland: o primeiro é a “agricultura industrializada”, com uso intensivo de capital e insumos e geralmente em grande escala, que predomina na América do Norte, Europa Ocidental e Oriental, Austrália e Nova Zelândia e em pequenas áreas dos países em desenvolvimento; o segundo é a “agricultura da Revolução Verde” encontrada em áreas uniformes, ricas em recursos, geralmente planas e irrigadas dos celeiros agrícolas de alguns países em desenvolvimento. É mais comum na

Ásia, mas também é praticada em certas regiões da América Latina e do norte da África. No início, as novas tecnologias podem ter favorecido os grandes agricultores, mas hoje estão acessíveis a um número cada vez maior de pequenos produtores; o terceiro é “agricultura pobre em recursos” depende mais das chuvas ocasionais que da irrigação e costuma ser encontrado nas regiões em desenvolvimento de difícil cultivo – terras áridas, montanhosas e florestas – e que apresentam solos frágeis, presente na maior parte da África subsaariana e nas áreas mais remotas da Ásia e da América Latina. Nessas regiões, a produção per capita vem declinando e a fome é um sério problema. Atualmente, os três sistemas de produção de alimentos mostram sinais de crise que ameaçam seu crescimento (Relatório Brundtland, 1987, p.122).

Ainda sobre a questão da agricultura o documento destaca que:

As políticas agrícolas de quase todos os países concentraram-se no aumento da produção. Mesmo assim, verificou-se ser muito mais difícil elevar a produção mundial em consistentes 3% ao ano em meados dos anos 80 do que o fora em meados dos anos 50. Além disso, os recordes de produção foram contrabalançados pelo surgimento de crises econômico-ecológicas: os países industrializados estão encontrando cada vez mais dificuldades para administrar seus excedentes de produção alimentar; a base de subsistência de milhões de produtores pobres nos países em desenvolvimento está deteriorando e a base de recursos para a agricultura sofre pressões em quase todo o mundo (Relatório Brundtland, 1987, p. 134).

Os efeitos dos subsídios e a modernização na agricultura demarcaram uma gritante desigualdade entre os Estados Unidos e a Europa e os países subdesenvolvidos. Os EUA com um poder de subsídios diretos e indiretos, que hoje abrangem praticamente todo o ciclo alimentar, tornando a produção extremamente dispendiosa. Conforme o Relatório, não existe demanda para tal estímulo na produção, o que significa em outras palavras uma intenção política de desestabilizar alguns produtos competitivos dos países periféricos. O problema é que o excedente de produção de alimentos consegue desequilibrar o mercado internacional arruinando as economias menos favorecidas no que diz respeito às exportações. Dados do Brundtland divulgam que os EUA aumentaram o custo dos subsídios agrícolas de US\$ 2,7 bilhões em 1980 para US\$ 25,8 bilhões em 1986. Na Comunidade Econômica Européia (CEE), esses custos subiram de US\$ 6,2 bilhões em 1976 para US\$ 21,5 bilhões em 1986. Este documento ainda informa que:

Tornou-se mais atraente do ponto de vista político, e comumente mais barato, exportar os excedentes – muitas vezes como ajuda alimentar – do que estocá-los. Esses fortemente subsidiados derrubam as cotações de produtos primários como o açúcar no mercado internacional, e isso tem criado graves problemas para vários países em desenvolvimento cujas economias baseiam-se na agricultura. A ajuda alimentar não-emergencial e as importações a preços baixos também reprimem os preços recebidos pelos agricultores do Terceiro Mundo e desestimulam o aumento da produção interna de alimentos (Relatório Brundtland, 1987, p. 134-135).

Portanto, são evidenciadas as conseqüências que um sistema de produção fortemente subsidiado acarretam para o meio ambiente e para as economias subdesenvolvidas em geral. Estas são assim apresentadas: a) queda da produtividade à medida que a qualidade do solo declina devido o cultivo intensivo e ao abuso de fertilizantes e pesticidas químicos; b) destruição do campo, através da remoção de cercas vivas, cinturões e outras camadas protetoras e também do nivelamento, da ocupação e do cultivo de terras marginais e áreas de proteção de bacias; c) poluição do lençol freático por nitrato, devido ao uso abusivo e freqüentemente subsidiado de fertilizantes que contêm esta substância (Relatório Brundtland, 1987, p. 133).

Os pequenos produtores nos países de Terceiro Mundo, alijados do processo do acesso de uso da terra (no caso brasileiro o exemplo dos meeiros, posseiro e arrendatário), encontram-se em condições extremamente desfavoráveis em relação à agricultura moderna de altos insumos. Nas nações do capitalismo periférico, a maioria dos pequenos agricultores não detém terras para desenvolver uma agricultura de base familiar. Os excluídos continuarão não sendo beneficiados até que os governos se responsabilizem pela situação de extrema pobreza do pequeno produtor rural e passe-lhes a apoiar com distribuição de terras e incentivos de que necessitam.

Como bem elucida o Relatório:

Os sistemas de apoio à agricultura raramente levam em conta as condições especiais dos agricultores de subsistência e pecuaristas. Os agricultores de subsistência não podem arcar com o alto custo dos insumos modernos. Muitos praticam o cultivo rotativo e não possuem sequer títulos da terra que utilizam. Podem plantar muitas variedades de culturas num mesmo lote de terreno para atender às necessidades, e, portanto não conseguir fazer uso dos métodos desenvolvidos para grandes plantações de uma única cultura (Relatório Brundtland 1987, p. 136).

## DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: A POPULARIZAÇÃO DE UM CONCEITO

Segundo Kitamura (1994, p. 19), o Relatório Nosso Futuro Comum consegue popularizar o conceito de desenvolvimento sustentável. Somente a partir deste documento é que a definição deste conceito assume uma dimensão mais global dos problemas ambientais e sociais, procurando colocar no mesmo contexto países industrializados e países em via de desenvolvimento. Nesse sentido, amplia-se a perspectiva do meio biofísico para questões ambientais, embora chame atenção especial para inclusão de fatores econômicos e sociais em suas inter-relações.

O Relatório Brundtland define o desenvolvimento sustentável como capaz de “atender às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem suas próprias necessidades” (Relatório Brundtland, 1987, p. 46). Com isso discerne dois conceitos chave: a) o conceito de “necessidades”, sobretudo as necessidades essenciais dos pobres do mundo, que devem receber a máxima prioridade; b) a noção das limitações que o estágio da tecnologia e da organização social impõe ao meio ambiente, impedindo-o de atender às necessidades presentes e futuras.

Segundo o Relatório, ao se definirem os objetivos do desenvolvimento econômico e social, é preciso levar em conta a garantia da sustentabilidade em todos os países – desenvolvidos ou em desenvolvimento, com economia de mercado ou de planejamento central. O mesmo afirma que haverá muitas interpretações, mas todas elas terão características comuns e devem derivar de um consenso quanto ao conceito básico de desenvolvimento sustentável e quanto a uma série de estratégias necessárias para sua consecução. Para a efetivação da proposta o empenho político é de fundamental importância (Relatório Brundtland, 1987, p. 54).

Pretty (1995, p. 18) afirma que apareceram mais de 70 definições sobre sustentabilidade, cada uma construída com diferenças sutis, enfatizando prioridades e metas diferentes. O conceito, segundo o autor, por si só é muito complexo e contestado. Segundo ele, para alguns, o desenvolvimento sustentável implica persistência e capacidade que continue por um longo tempo. Para outros, implica em flexibilidade e habilidade de recompor-se após dificuldades esperadas.

Uma questão importante a ser colocada é que o desenvolvimento sustentável efetivamente só terá eficácia e legitimidade se incorporar de fato todas as lutas sociais, as contradições entre os mais diversos atores sociais envolvidos. Ou seja, não se poderá falar em desenvolvimento sustentável sem considerar a sociedade inserida dentro deste contexto de decisões. Conforme Leroy (1997, p. 17), “o projeto de desenvolvimento da humanidade passa pelos experimentos, lutas e contradições da sociedade. Mais do que um projeto, trata-se de múltiplos projetos que talvez, aos poucos, configura um novo modelo de desenvolvimento”. Para ele, qualquer projeto de desenvolvimento exige que os diversos setores se encontrem, dialoguem, discutam, negociem e construam um território numa perspectiva sustentável. Ou seja, o desenvolvimento sustentável depende do respeito à diversidade dos direitos e da autoproclamação dos mais diferentes atores nas esferas sociais.

## 1.7 OS ARTIFÍCIOS DO RELATÓRIO BRUNDTLAND

O Relatório Brundtland apresenta no seu texto algumas ambigüidades e artifícios. Alguns especialistas têm explicitado os deslizos e alertado para algumas contradições do texto. Kitamura (1994, p. 78) chama a atenção para o aspecto do crescimento econômico e satisfação das necessidades de todos (Norte-Sul), o que parece para ele inviável e contraditório em termos de desenvolvimento, visto que o padrão de consumo das sociedades pós-industriais não pode ser generalizável e nem aceitável como modelo, uma vez que é socialmente e injusto e ambientalmente degradante ao planeta.

Outra contradição marcante no Relatório Brundtland é com relação ao conceito de desenvolvimento sustentável. Este ignora as correlações de forças existentes entre os países industrializados e os em desenvolvimento no plano da economia internacional. Os primeiros, sem dúvida, se sobrepõem em relação aos segundos no que diz respeito à produção e ao comércio internacional, de maneira que as relações de produção e consumo são intrinsecamente desiguais. Portanto, essa relação de desigualdade se aprofunda cada vez mais, quando assistimos a liberalização e a flexibilização das economias em escala internacional.

A esse respeito, Guimarães (1997, p. 12) alerta para duas outras questões fundamentais que merecem especial atenção. A primeira diz respeito à propagação do discurso da sustentabilidade precisamente no momento em que os centros do poder mundial declaram a falência do Estado como motor do desenvolvimento e propõem sua substituição pelo mercado, ao mesmo tempo em que declaram também a falência da regulação e do planejamento governamental. A segunda contradição está relacionada, neste caso, diz respeito aos recursos para a implementação de políticas de conservação do meio ambiente. De acordo com o autor, a partir da Rio-92, o principal gestor financeiro internacional da estratégia de desenvolvimento sustentável tem sido o Bird, principal responsável pela construção da Agenda 21 Global e nos países. Estudos publicados em 2000 pelo Environmental Defence Fund indicavam que dos 46 empréstimos concedidos pelo Bird para programas de energia, com um total de recursos que ascende aos sete bilhões de dólares, apenas dois incorporaram critérios de conservação ou eficiência energética.

Para Layrargues (1997, p. 5) uma questão que foge da pauta da CMMAD é simplesmente o estabelecimento de um teto de consumo para os países industrializados, visto que estes consomem para além do necessário em detrimento de outros. Assim, deveria haver uma equivalência em busca de um nivelamento médio entre Primeiro e Terceiro Mundo, para se chegar a sustentabilidade. Ou seja, enquanto houvesse crescimento dos países em desenvolvimento, haveria uma estabilização dos países desenvolvidos até que se atingisse um nivelamento em escala mundial. Para o autor, a CMMAD evita abordar de toda maneira esta discussão do teto mínimo de consumo. Portanto, ao invés de um teto de consumo, a Comissão Brundtland usou um artifício e preferiu estabelecer um piso material.

Como afirma Layrargues:

Enquanto o ecodesenvolvimento postula com relação à justiça social que seria necessário estabelecer um teto de consumo, com o nivelamento médio entre Primeiro e Terceiro Mundo, o desenvolvimento sustentável afirma que seria necessário estabelecer um piso de consumo, omitindo o peso da responsabilidade da poluição da riqueza (LAYRARGUES, 1997, p. 10).

É preciso enfatizar que, ao se pensar em termos de “uma terra só” da necessidade da solidariedade global, a tomada de decisões no âmbito mundial tem ainda um longo caminho a percorrer. Nesta perspectiva o próprio conceito de desenvolvimento sustentável não



apresenta um consenso. Por isso, várias são as contradições, principalmente, quando se passa da interpretação para as soluções propostas para os problemas ambientais globais. Outra tentativa de enfrentar os problemas foi a criação da Agenda 21 Global.

## **2 AGENDA 21 GLOBAL**

A Agenda 21 transformada em programa de ONU é um plano de ação para alcançar os objetivos do desenvolvimento sustentável. Ela é uma consolidação de diversos relatórios, tratados, protocolos e outros documentos elaborados durante décadas na esfera da ONU (Assembléia geral, FAO, PNUMA, Unesco etc.). Vários autores apontam a Agenda 21, como o documento mais importante aprovado na Eco-92. Acredita-se que dentre os cinco principais documentos aprovados no evento, ela é um dos que poderá trazer contribuições para o processo de implementação do desenvolvimento sustentável, apesar de todos os entraves e impasses, quer seja de ordem política e/ou financeira, existentes (nacional e internacional para bancar na prática as deliberações) quanto a sua implementação.

A agenda, no capítulo sobre a promoção do desenvolvimento rural e agrícola sustentável, inclui as seguintes áreas de programas: a) Revisão, planejamento e programação integrada da política agrícola, à luz do aspecto multifuncional da agricultura, em especial no que diz respeito à segurança alimentar e ao desenvolvimento sustentável; b) Obtenção da participação popular e promoção do desenvolvimento de recursos humanos para a agricultura sustentável; c) Melhora da produção agrícola e dos sistemas de cultivo por meio da diversificação do emprego agrícola e não-agrícola e do desenvolvimento da infra-estrutura; d) Utilização dos recursos terrestres: planejamento, informação e educação; e) Conservação e reabilitação da terra; f) água para a produção sustentável de alimentos e o desenvolvimento rural sustentável; g) Conservação e utilização sustentável dos recursos genéticos vegetais para a produção de alimentos e a agricultura sustentável; h) Conservação e utilização sustentável dos recursos genéticos animais para a agricultura sustentável; i) Manejo e controle integrado das pragas na agricultura; j) Nutrição sustentável das plantas para aumento da produção alimentar; k) Diversificação da energia rural para melhora da

produtividade; 1) Avaliação dos efeitos da radiação ultravioleta decorrente da degradação da camada de ozônio estratosférico sobre as plantas e animais (Agenda 21 Global, 1995).

A Agenda 21 afirma que a participação popular das comunidades e o desenvolvimento de recursos humanos constituem uma área-programa que faz parte das políticas governamentais e do manejo integrado dos recursos. A idéia é a de que quanto maior for o grau de controle da comunidade sobre os recursos, maior será o estímulo ao desenvolvimento econômico e dos recursos humanos. Este programa deve enfatizar as práticas de manejo, dos direitos e deveres relacionados com o uso da terra e os acordos que modifiquem as formas de utilizar os recursos. Isso envolve atividades para fortalecer e melhorar os serviços e instalações integradas de extensão agrícola; reorientar as medidas existentes para ampliar o acesso à terra, aos recursos florestais, assegurando direitos iguais para mulheres e outros grupos desfavorecidos.

Conforme Acselrad e Leroy (1997, p. 12) a Agenda 21 foi a que mais deu impacto e “fôlego ao velho desenvolvimentismo, visto que o fracasso do pós-guerra, dada a persistência da fome e da pobreza, a idéia de desenvolvimento sustentável seria um recurso utilizado para apoiar a própria ideologia do desenvolvimento”. Para estes autores, a noção de pobre significa, para a civilização ocidental, um indivíduo sem identidade. Aquele que não possui bens materiais, está desprovido e isento da posse individual. Portanto, pobreza torna-se duplamente perigosa: por ameaçar a coesão da sociedade, sitiando-a, infiltrando-a, atacando-a, e por entrar na concorrência pelo uso de bens considerados escassos, como o meio ambiente e os recursos naturais.

## 2.1 A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO RURAL AGRÍCOLA

Atualmente, nos países industrializados da Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e Europa oriental, cerca de US\$1,2 bilhão são destinados à agricultura com altos índices de insumos externos. Nestas regiões, a agricultura é altamente produtiva, ao passo que freqüentemente degrada e danifica os recursos naturais. Uma agricultura alternativa e sustentável tem poucas chances de oferecer os mesmos níveis de rendimento. Porém, esta agricultura diminui os custos com insumos agrícolas, o que a torna viável. Um subconjunto da agricultura industrializada, similar à

Revolução Verde, ocorre presentemente nos países do bloco oriental, onde há considerável confiança em tecnologias modernas, apesar disso a produção é relativamente pobre se comparada aos países do OECD (PRETTY, 1995, p. 35).

A Agenda 21, no Capítulo 14 – Promoção do desenvolvimento rural e agrícola sustentável, alerta para um imenso desafio para o Terceiro Milênio. Esta faz uma previsão alarmante sobre a população mundial e a produção de alimentos disponíveis para satisfação das necessidades e das exigências em crescimento. Ela enfatiza que o principal objetivo do desenvolvimento rural e agrícola é aumentar a produção de alimentos de modo sustentável a alimentar seguramente as gerações presentes e futuras.

O documento divulga que:

No ano 2025, 83 por cento da população mundial prevista, de 8,5 bilhões de habitantes, estarão vivendo nos países em desenvolvimento. Não obstante, a capacidade de que os recursos e tecnologias disponíveis satisfaçam às exigências de alimentos e outros produtos agrícolas dessa população em crescimento permanecem incertos. A agricultura vê-se diante da necessidade de fazer frente a esse desafio, principalmente aumentando a produção das terras atualmente exploradas e evitando a exaustão ainda maior de terras que só marginalmente são apropriadas para o cultivo (Agenda 21, 1995, p. 32).

A questão da segurança alimentar é uma meta a ser explorada pela Agenda, principalmente com relação ao planejamento integrado das políticas agrícolas, na qual o aspecto multifuncional da agricultura deverá ser tratado sustentavelmente. O objetivo é criar condições que permitam o desenvolvimento rural e agrícola sustentável e verificar a necessidade de efetuar importantes ajustes nas políticas para a agricultura, o meio ambiente e a macroeconomia, tanto no nível dos países desenvolvidos, como nos países em desenvolvimento. A meta, conforme a Agenda Global, será o desenvolvimento rural e agrícola sustentável objetivando aumentar a produção de alimentos de forma permanente a garantir a segurança alimentar. Para isso, é preciso desenvolver e difundir iniciativas na área da educação, no uso de incentivos econômicos e no desenvolvimento de tecnologias novas e apropriadas, assegurando uma oferta estável de alimentos nutricionalmente adequados, no acesso a essas ofertas por parte dos grupos vulneráveis, paralelamente à produção para os mercados; emprego e geração de renda para reduzir a pobreza; e no manejo dos recursos naturais juntamente com a proteção do meio ambiente (Agenda 21, 1995, p. 37).

Nenhuma sociedade pode caminhar para o desenvolvimento rural sustentável, principalmente nos países em desenvolvimento, sem levar em consideração a participação ativa e integrada dos diversos segmentos da sociedade civil (comunidades locais, Ong's, sindicatos rurais, poder executivo local etc.). Por isso, os órgãos governamentais, as instituições financiadoras devem não só aplicar recursos em projetos de desenvolvimento, mas encorajar nestes a proposta participativa que incorporem os mais variados sujeitos sociais. A Agenda afirma que a obtenção da participação popular e a promoção do desenvolvimento de recursos humanos para a agricultura sustentável constituem uma área-programa que faz a ponte entre as políticas governamentais e o manejo integrado dos recursos. Isso implica que quanto maior participação e controle da comunidade sobre os recursos de que depende, maior será o estímulo ao desenvolvimento econômico e dos recursos humanos. Ou seja, a democratização e a descentralização na forma de gerenciar e administrar os recursos quer seja político, econômico e ambiental devem ser gerenciadas de modo participativo e negociado com as comunidades organizadas.

A Agenda Global destaca que para assegurar o sustento de uma população em expansão é preciso dar prioridade à manutenção e aperfeiçoamento da capacidade das terras agrícolas de maior potencial. No entanto, a conservação e a reabilitação dos recursos naturais das terras com menor potencial com o objetivo de manter uma razão homem/terra sustentável, também são necessárias. Os principais instrumentos do desenvolvimento rural e agrícola sustentável são a reforma da política agrícola, a reforma agrária, a participação, a diversificação dos rendimentos, a conservação da terra e um melhor manejo dos insumos. O êxito do desenvolvimento rural e agrícola sustentável dependerá, em ampla medida, do apoio e da participação das populações rurais, dos governos nacionais, do setor privado e da cooperação internacional, inclusive da cooperação técnica e científica.

Kitamura (1994, p.45) e Pretty (1995, p. 54) destacam a importância dada a segmentos que sempre estiveram à margem dos programas governamentais em que nunca foram ouvidos ou convocados a participar do planejamento e da implementação dos programas agrícolas. Na América Latina, especialmente, o caso brasileiro, o Estado, durante muito tempo se apresentou como uma instituição centralizadora e que privilegiou a concentração de riquezas numa determinada classe social. Este jamais levou em consideração as necessidades e as reivindicações plenas dos trabalhadores como a reforma

agrária, a distribuição de terras, saúde, educação etc. Ele se apresentou para as populações menos favorecidas como um protagonizador assistencialista (de políticas compensatórias) tanto no campo quanto na cidade, em vez de resolver os problemas sociais optou por remediá-los. Desta maneira, o Estado concedeu subsídios e financiou as grandes empresas agropecuaristas enquanto abandonou a agricultura familiar.

Kitamura explica que o processo de mudanças na agricultura familiar na Amazônia está relacionado a políticas de incentivos do governo que não chegavam para quem mais necessitava:

As dificuldades de acesso à terra pelos segmentos da população não contemplados pelas políticas públicas: os agricultores familiares. Nesse processo, tanto as condições de sobrevivência para aqueles que conseguem acesso são difíceis, quanto é extremamente danoso para os 'sem terra' que, alijados desse processo, geralmente são expulsos para a periferia das grandes cidades ou para as frentes garimpeiras da Amazônia (KITAMURA, 1994, p. 54-55).

A Agenda Global sugere um maior aproveitamento e exploração de outras atividades produtivas diversificando os sistemas de produção para melhorar a eficiência dos recursos locais. Por exemplo, as atividades não-agrícolas deverão ser cultivadas com objetivo de gerar emprego e renda para população local incentivando o desenvolvimento com mais equidade na distribuição de renda. Lemos em seu seguinte texto:

A agricultura precisa ser intensificada para atender à demanda futura de bens e evitar uma expansão ainda maior para as terras marginais e a invasão dos ecossistemas frágeis. O uso crescente de insumos externos e o desenvolvimento de sistemas especializados de produção e cultivo tendem a tornar a agricultura ainda mais vulnerável às pressões ambientais e às oscilações do mercado. Em decorrência, verifica-se a necessidade de intensificar a agricultura diversificando os sistemas de produção, com vistas a obter um máximo de eficiência na utilização dos recursos locais e, paralelamente, minimizar os riscos ambientais e econômicos. Quando for impossível intensificar os sistemas de cultivo será preciso identificar e desenvolver outras oportunidades de emprego - tanto em atividades agrícolas como não-agrícolas, por exemplo, indústrias de fundo de quintal, utilização da flora e da fauna silvestres, aqüicultura e piscicultura, atividades não-agrícolas como pequena indústria com base nos povoados rurais, transformação de produtos agrícolas, agroindústria, lazer e turismo (Agenda 21, 1995, p. 150).

### 3 AGRICULTURA MODERNA: OS EFEITOS DO MODELO BRASILEIRO

Nos países do Terceiro Mundo, aproximadamente 2,3 a 2,6 bilhões de pessoas são abastecidas por sistemas agrícolas caracterizados por tecnologias modernas trazidas da revolução verde. Esta se caracterizou pelo advento de novas espécies de cereais de alto rendimento, quando cultivados com fertilizantes e pesticidas modernos. A intensificação de tal método favoreceu grandes empresas agropecuaristas capitalistas, que difundiram novas tecnologias no campo, promovendo a mudança da agricultura de base tradicional para uma de base de insumos modernos.

De acordo com Araújo (2000, p. 12), a agricultura tem sido o tema de discussão há muito tempo por especialistas, pesquisadores, extensionistas e agências financiadoras como a Organização para Agricultura e Alimentação (FAO) e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Bird). A questão da pobreza e do êxodo rural vem assustando estas instituições devido a seu alcance em escala mundial chegando a atingir até os países considerados desenvolvidos. Para Araújo, o relatório do Bird (1995) destaca que a pobreza no Brasil tem uma grande dimensão rural e regional. Ou seja, aproximadamente 50% dos pobres brasileiros vivem nas áreas rurais e a incidência da pobreza entre a população rural é mais que o dobro das grandes cidades e áreas urbanas. A migração das áreas rurais nos anos 80 e início dos anos 90 – motivados pelo desemprego, subemprego e falha nos serviços sociais e outros serviços – criaram graves problemas nos grandes centros urbanos, provocando a necessidade de direcionar políticas de combate à pobreza rural e, conseqüentemente, urbana.

Dados do Relatório ONU<sup>5</sup> de 2000 apresentam um quadro pessimista em relação ao desenvolvimento regional e a distribuição de riquezas no Brasil. Mesmo sendo considerado a oitava economia mundial se igualando aos países de Primeiro Mundo, o Brasil não escapa da posição extremamente desigual no *ranking* desenvolvimento humano. Em relação ao Índice de Pobreza Humana (IPH), o Brasil ocupa a vigésima primeira posição, enquanto

---

<sup>5</sup> Conforme o Relatório sobre o Desenvolvimento Humano, divulgado pelo PNUD, em 1996, a pobreza rural nordestina é essencialmente a pobreza típica de sociedades tradicionais à margem do crescimento urbano-industrial onde encontramos famílias grandes; poucas chefias femininas de famílias (15%); predominância da ocupação na agropecuária (82%); maioria dos chefes de família analfabetos (68%). A condição na ocupação mais freqüente é “por conta própria” (44%), enquanto outros 31% trabalham sem remuneração, o que significa que se dedicam as pequenas produções agrícolas.

que no ranking do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) assume a septuagésima quarta colocação dos 178 países do mundo. Isto demonstra que a distribuição da riqueza no Brasil está concentrada numa minoria (GONDIM, 2000).

Sobre a questão do Nordeste rural, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 1996) destaca que um crescimento da agricultura assentado em bases empresariais modernas será incapaz de incorporar, em níveis significativos, o grande contingente de pobres nesta região ou reduzir a fixação da população no campo, impulsionando a emigração.

Estudos de pesquisadores e especialistas em desenvolvimento, principalmente as reflexões e contribuições tiradas pelo Projeto Áridas sobre o Nordeste brasileiro apontam que socialmente a pobreza crítica aflige metade da sua população e a taxa de desemprego e de subemprego são bastantes elevados. Como no restante do país, as desigualdades interpessoais de renda cresceram nas últimas quatro décadas e se mantêm desde os anos 70 em patamares muito altos. Os padrões de saúde e as condições de habitação de grande parcela da população são precários e quase subumanos. O documento também menciona que são insuficientes os níveis de educação básica e a qualificação da maioria das pessoas que vivem na região nordestina (Projeto Áridas, 1995).

O retrato da situação da agricultura no Nordeste pode ser compreendido na análise destacada por Gomes (1996, p.45-73) sobre a fragilidade da economia nordestina, especificamente, no setor agropecuário. No período 1970-80, esta taxa na região foi de 3,6% e no Brasil foi de 4,1%. No período 1980-90, esta taxa decresceu, porém não ficou muito abaixo da nacional certamente devido à expansão da pecuária: 2,9% no Nordeste contra 2,8% no Brasil no período 90-93. Estas taxas decresceram significativamente na região: -8,0% no Nordeste e 2,3% no Brasil, refletindo a crise nacional do setor. Em verdade, percebe-se a falta de vontade política dos governantes desta região para planejar e incentivar uma política agrícola que quebre os laços de clientelismo e do paternalismo e passe a incorporar o pequeno produtor rural, enquanto atores principais do desenvolvimento, levando-o a permanecer no campo e dando-lhe oportunidades para autodesenvolver-se em harmonia com o meio ambiente.

### 3.1 REVOLUÇÃO VERDE

De toda forma, desde nossa colonização o Brasil esteve submetido à exploração e à degradação dos nossos recursos naturais sem nenhum controle nacional. Foi o caso da exploração desenfreada da modernização capitalista agrícola nos séculos passados que deixaram as marcas de destruição no ecossistema. No momento, podemos observar ainda a continuidade desse processo predatório no que tange a algumas reservas naturais: a Mata Atlântica em algumas regiões brasileira e a avassaladora destruição da Floresta Amazônica. A partir da década de 60 e, sobretudo, desde os anos 70 com essa modernização, a crise sócio-ambiental intensifica-se e amplia-se em níveis sem precedentes, como resultado de rápidas e profundas transformações na organização sócio-econômica e técnica do espaço rural, chamada por alguns autores de Modernização Conservadora ou Revolução Verde (VON DER WEID, 1997, p. 76).

Von Der Weid (1997, p. 76) afirma que, do ponto de vista socioeconômico, as transformações ocorridas e conduzidas pelo Estado no Brasil assentaram-se na combinação de duas principais orientações estratégicas: a) de um lado, favorecer a modernização do latifúndio e a constituição de grandes e médias empresas agrícolas como protagonistas do processo. Essa orientação, que justificou a expressão Modernização Conservadora, significou na verdade uma alternativa à reforma agrária, e se fez, em detrimento dos pequenos agricultores familiares – proprietários, arrendatários, parceiros, meeiros e moradores - em sua grande maioria excluída e deixada à margem da modernização; b) de outro lado, articular a produção agropecuária com os complexos agroindustriais de produção de insumos e de transformação industrial em nível internacional, favorecendo ao mesmo tempo a implantação desses complexos em território nacional.

Silva (1982, p. 20) destaca que a política de incentivo à modernização na estrutura de ocupação da mão-de-obra agrícola como os chamados insumos modernos – especialmente fertilizantes, defensivos e a mecanização – são fortemente subsidiados pelo Estado. As condições de lucratividade das culturas ditas modernas (como cana, café, soja, trigo etc) foram extremamente valorizadas e subsidiadas em detrimento das tradicionais de subsistência e menos rentáveis (feijão, arroz, mandioca). Postulando a idéia de Silva de uma modernização agrícola à base de incentivos e subsídios para empresas capitalistas



agropecuaristas, Kitamura (1994, p.64) argumenta que a modernização implementada pelo governo brasileiro, principalmente com altos subsídios e créditos (em especial para a Amazônia), privilegiou uma agricultura do tipo capitalista de base empresarial concentradora. Consoante o autor, a modernização conservadora na agricultura reproduziu a pobreza, quer seja no campo quer nas áreas urbanas das diferentes regiões brasileiras, sendo que parte dos trabalhadores migrou para a Amazônia (trabalhadores tanto do Nordeste quanto do Cento-Sul) em busca desesperada de terra para sua subsistência.

Como destaca Kitamura (1994, p. 40):

Ao favorecer diretamente as grandes empresas na área agrícola, madeireira e mineral, as políticas públicas levaram a concentração do acesso e posse dos recursos naturais e aos conflitos pela posse da terra e dos recursos do subsolo, envolvendo grandes empresas pecuárias e mineradoras, agricultores familiares, garapeiros e comunidades indígenas.

Uma pesquisa do IPEA de 1993 mostrou que havia no país cerca de trinta e dois milhões de pessoas em extrema condição de pobreza, metade das quais em áreas rurais. Do ponto de vista ambiental, os efeitos não são menos alarmantes. Diversos ecossistemas se degradam com perdas incomensuráveis nos recursos pedológicos, bióticos e hídricos (IPEA, 1993 apud VON DER WEID, 1997, p.78). Como se refere Gliessman (2000, p. 36) a despeito de seu sucesso, o sistema de produção global de alimentos está no processo de minar a própria fundação sobre a qual foi construída. Ou seja, as técnicas, as inovações, práticas e políticas que permitiram aumentos na produtividade também minaram a sua base. Elas retiraram excessivamente e degradaram os recursos naturais dos quais a agricultura depende – o solo, reservas de água e a diversidade genética. As práticas da agricultura convencional do “pacote” da Revolução Verde trouxeram graves problemas para a biodiversidade (contaminação do solo por excesso de uso de agrotóxicos, pesticidas, erosão do solo etc.), comprometendo os agroecossistemas. Para o autor, as práticas mais intensivas deste modelo agrícola eram: o incentivo ao cultivo intensivo do solo, monocultura, irrigação, aplicação de fertilizantes inorgânicos, controle químico das pragas e manipulação genética de plantas cultivadas – que formam a espinha dorsal da agricultura moderna.

Gliessman (2000, p. 46) afirma que a agricultura não pode ser sustentável enquanto permanecer a dependência de insumos. De acordo com ele:

A agricultura convencional alcançou seus altos rendimentos principalmente por aumentar o uso de insumos agrícolas. Estes compreendem substâncias como água para irrigação, fertilizantes e agrotóxicos; a energia usada para fabricá-las e para operar maquinaria agrícola e bombas de irrigação; e tecnologia, na forma de sementes híbridas, novos agrotóxicos e maquinarias agrícolas. Todos esses insumos vêm de fora do agroecossistema em si; seu uso extensivo tem consequências sobre o lucro dos produtores, sobre o uso de recursos não renováveis e sobre quem controla a produção agrícola.

As críticas oriundas dos movimentos ecológicos e ambientalistas centralizam-se na produção industrial. No Brasil, os pacotes tecnológicos da Revolução Verde, na década de 60-70, priorizaram os subsídios de créditos para estimular a grande produção agrícola, as esferas agroindustriais, as empresas de maquinários e de insumos industriais para uso agrícola como: tratores, hebecidadas e fertilizantes químicos, bem como a agricultura de exportação, a produção de processados para a exportação e a diferenciação do consumo (MOREIRA, 2000).

Finalmente, Moreira (2000) apresenta três críticas que tem permeado todo o debate até hoje dentro da discussão dos movimentos ecológicos e ambientalistas. A primeira crítica foi dirigida ao modelo de Desenvolvimento Rural que privilegiou a intensificação da técnica em detrimento de uma agricultura de base sustentável e menos degradante. Os movimentos criticaram a técnica que, segundo o autor, foi a questão da “poluição e envenenamento dos recursos naturais e dos produtos alimentares, da perda da biodiversidade e da destruição dos solos e assoreamento dos nossos rios. A crítica da técnica impõe um novo requisito à noção de desenvolvimento herdado: o requisito de *prudência ambiental*”. A segunda crítica dirigida ao modelo da Revolução Verde é com relação ao componente social que é o empobrecimento, desemprego, favelização dos trabalhadores rurais, êxodo rural urbano, sobre-exploração da força de trabalho rural, incluindo a feminina, etc. Para Moreira, a crítica social do modelo de Revolução Verde é uma crítica ao próprio sistema capitalista dominante, que no caso brasileiro, era fortemente concentrador e excludente, seja no campo econômico seja no campo político. A terceira e última crítica diz respeito à natureza econômica que “a elevação de custos associados à crise do petróleo dos anos 70 se desdobra na agricultura brasileira como um processo de elevação de custos do pacote tecnológicos da Revolução Verde”, mantendo a dominação e a desigualdades sócio-econômicas e políticas. Como consequência disso, é possível

observar que neste período ocorreram os grandes incentivos e créditos para agricultura moderna que privilegiaram os grandes empresários e não o pequeno agricultor. Essas críticas foram feitas, também, ao fato dos conhecimentos locais dos agricultores não serem incorporados pelas políticas da revolução verde.

#### **4 AGRICULTURA E SUSTENTABILIDADE: O CASO DA AGENDA 21 BRASILEIRA**

No momento, é importante apresentar as dificuldades existentes para se implementar a Agenda 21 nos mais diversos países, principalmente nos subdesenvolvidos e em via de desenvolvimento. No caso brasileiro, destaca-se a discrepância entre as políticas oficiais e a da agenda nacional e global. As deliberações da Rio-92, segundo alguns especialistas e estudiosos, estão de fato aquém de corresponder à teoria. Na prática pouco tem sido feito para a implementação da agenda, pois um dos maiores entraves estão sendo os poucos recursos financeiros destinados para consecução da mesma. Dentre outras questões, aponta-se o fato de que as Nações Unidas, que foi o agente e arena do Ciclo Social, encontra-se numa situação de profunda crise financeira-institucional. Da mesma forma, os mecanismos de gestão e os processos decisórios na esfera internacional ainda são dominados por uma lógica exclusivista, centralizadora e de pouca transparência. Afirma-se que prevalece uma forte desigualdade nas relações Norte-Sul, agravados pelo crescente poder de influência dos grandes conglomerados econômicos e financeiros (LEROY, 1997, p. 34-76).

De acordo com Leroy é possível apontar três grandes dificuldades que emperram o avanço dos textos aprovados entre 1992 e 1996 e que necessariamente deveriam ser transformados em políticas públicas efetivas: a) a primeira diz respeito ao Brasil. Este, nos últimos cinco anos, no plano internacional, firmou e defendeu, crescentemente, posições claras em favor da equidade e do bem-estar social. No plano nacional, tampouco está ausente uma retórica de justiça social. Entretanto, as políticas sociais continuam caracterizadas pela fragmentação e, sobretudo, permanecem inteiramente subordinadas à lógica dominante da política econômica; b) uma segunda dificuldade importante a ser enfrentada nesta nova etapa, está relacionada com a complexidade da interação entre a

pauta global e as arenas de políticas públicas nacional. A agenda que emerge do ciclo social é cumulativa e integrada, enquanto que a lógica que define a formulação e implementação das políticas nacionais é estruturalmente setorial; c) um outro aspecto a ser considerado no marco institucional é a falta de conhecimento e informação por parte dos formuladores de políticas – no Executivo, Legislativo e no Judiciário – no que se refere aos novos conteúdos e diretrizes aprovados internacionalmente. Uma tarefa prioritária deste novo momento é, possivelmente, educar os formuladores de políticas e agentes institucionais (LEROY, 1997, p. 45).

Desse modo, as dificuldades apontadas quanto ao andamento das políticas internacionais para o meio ambiente e o desenvolvimento humano têm sua explicação na falta de autonomia das instituições internacionais que se mantêm nitidamente atrelada às forças do mercado. De todo modo, a Agenda Nacional aprovada deverá manter-se em inteira consonância com a Agenda Global, a fim de imprimir efetivamente um projeto de desenvolvimento sustentável para o Brasil, que viabilize, simultaneamente, a conservação e a qualidade ambiental, o tratamento equânime e justo na distribuição da riqueza nacional (com distribuição de terras através de uma reforma agrária verdadeira e apoiando a agricultura familiar), e a busca permanente do crescimento e da eficiência econômica, a da transparência política e da participação democrática dos mais diversos segmentos sociais e instituições oficiais e não-governamentais.

A Agenda Nacional trata da questão da agricultura e da segurança alimentar dando ênfase à recuperação da produtividade e do melhoramento do manejo do uso do solo. O objetivo é manter uma agricultura equilibrada com mais produtividade, com menos utilização de produtos e insumos inorgânicos que venham comprometer o meio ambiente. A recente aprovação da agenda nacional requer uma ampla divulgação em nível nacional, regional, local e em todos os âmbitos governamentais, seja no Executivo, Legislativo e Judiciário. De fato, é preciso que todas essas instâncias oficiais e a sociedade civil tenham realmente clareza do significado e do papel social e político deste documento na implementação de políticas públicas para um desenvolvimento que seja durável e permanente.

A aprovação da Agenda Brasileira tem pouco tempo de existência. Sua ação, portanto, apresenta-se ainda sem expressividade em nível nacional. Para tanto, dependerá

da democratização da discussão com a sociedade organizada e políticas bem delineadas. Os fatores que emperraram o andamento da agenda Global em muitos países por inexistência de recursos (não cumprimento das deliberações da Conferência Rio-92, relativo ao apoio financeiro destinados aos países pobres para implementarem uma política ambiental de conservação da natureza), vontade política e falta de transparência nas políticas públicas, de modo algum poderiam se repetir na Agenda Nacional. Entretanto, algumas diretrizes e ações visando à sustentabilidade da agricultura que foram retiradas da Agenda Brasileira, já podem ser delineadas.

#### 4.1 DIRETRIZES E AÇÕES DA AGENDA 21

##### 4.1.1 Fortalecer os mecanismos e instâncias de articulação entre governo e sociedade civil

Para se atingir tais diretrizes vários passos estão sendo tomados: proposição de novos mecanismos de articulação entre governo e sociedade civil e valorização dos mecanismos já existentes (comitês de bacias, conselhos municipais, Agenda 21 Local e Regional, por exemplo); identificação e estímulo de técnicas e práticas que promovam a participação; estímulo à formação de organizações civis (como produtores e consumidores) e desenvolvimento de recursos humanos para geração e fortalecimento institucional; revisão institucional dos órgãos públicos no âmbito interno - e no que se refere aos instrumentos de participação local e descentralização de responsabilidades – e a elaboração coordenada de Agendas Institucionais entre os agentes regionais.

##### 4.1.2 Fortalecer a agricultura familiar frente aos desafios da sustentabilidade agrícola

Para fortalecer as bases da agricultura familiar foram criadas várias outras iniciativas. Para isso, a inserção da agricultura sustentável nas esferas de atuação do Programa Nacional de Agricultura Familiar - PRONAF e de outras iniciativas de apoio à agricultura familiar; apoio às entidades não-governamentais que se proponham organizar as populações locais para implantação de sistemas de produção, processamento e distribuição baseados na conservação da biodiversidade; o PRONAF (particularmente no item agroindústria) poderá desempenhar um papel muito útil nessa direção; ampliação do acesso

ao manejo sustentável (em lugar de crédito para produtos específicos), para a compra de equipamentos e para investimentos em proteção ambiental; estímulo ao beneficiamento da produção (agroindustrialização) com o objetivo de agregar valor aos produtos (verticalização), atendendo padrões de qualidade exigidos pelo mercado; incremento da infra-estrutura para armazenamento da produção; estímulo a mecanismos de comercialização, incluindo o processo de certificação ambiental de produtos agropecuários (selo verde, marca Amazônia); incremento das alternativas que relacionam agricultura e saúde; incentivo ao reflorestamento com madeiras nobres em unidades familiares como forma de população verde; estabelecimento de ações concretas para regularização fundiária; implementação de assentamentos sustentáveis, comprometidos com criteriosa aplicação da legislação ambiental quanto ao uso da terra. Em relação à última ação, os assentamentos sustentáveis devem ter o aval técnico da EMBRAPA e/ou de universidades, e a participação das organizações de produtores e ONG's na elaboração dos projetos, cuja implementação estará a cargo do INCRA. Até que essa medida seja introduzida, sugere-se o estabelecimento de moratória para assentamentos na região.

#### 4.1.3 Incentivo ao planejamento ambiental e manejo sustentável dos sistemas produtivos

Em relação a esses tópicos, os passos mais significantes estão relacionados a seguir:

##### **a) Planejamento de gestão ambiental**

As atividades agrícolas que impliquem na destruição de vegetação natural deverão ser autorizadas e monitoradas, quanto à sua sustentabilidade, pela prefeitura do município, pelo órgão de extensão rural e por organizações locais de produtores; análise crítica da legislação agrícola em suas interfaces com a questão ambiental, tendo em vista o aprimoramento, a revisão e a compatibilização dos instrumentos legais vigentes e seu mais amplo conhecimento; estímulo à realização de zoneamento agroecológicos ou de zoneamento ecológico-econômico; estímulo à recuperação de áreas degradadas; desenvolvimento e divulgação dos sistemas agroflorestais, conciliando atividades agrícolas e recuperação florestal.

##### **b) Conservação da biodiversidade**

Para conservar o desenvolvimento de estratégias nacionais, programas e planos com ênfase na conservação dos microorganismos de interesses para a agricultura; estímulo ao desenvolvimento de tecnologias e práticas de produção agrícola que aumentem a produtividade e, ao mesmo tempo, evitem a degradação e restabeleçam ou ampliem a diversidade biológica. Essas práticas incluem, entre outras: o manejo integrado e o controle biológico de pragas, o plantio direto, as policulturas, culturas consorciadas, a rotação de culturas e os sistemas agroflorestais; identificação, nos sistemas de produção agrícola, dos componentes-chave da diversidade biológica, responsáveis pela manutenção dos ciclos e processos naturais, com o monitoramento e avaliação dos efeitos das diferentes práticas e tecnologias de produção sobre tais componentes.

#### **c) Manejo dos sistemas produtivos**

Para incrementar práticas agrícolas sustentáveis: policultivo, fusão de produções animal e vegetal, rotação de culturas, consorciação, práticas de conservação e recuperação de solos, adubação verde, adubação orgânica, plantio direto sem herbicidas, uso de biofertilizantes, manejo integrado e controle biológico de pragas; cordões de segurança para as monoculturas que exerçam o efeito de bordas e evitem a propagação de danos ao ambiente; incentivo à substituição de insumos industriais por insumos obtidos por meio de práticas biológicas; estabelecimento de condicionalidades positivas e negativas para obter acesso aos benefícios das políticas públicas (créditos e incentivos), como forma de estimular práticas agrícolas sustentáveis ou de refrear práticas predadoras.

#### **d) Conservação e recuperação dos solos**

Entretanto, quanto ao terraceamento agrícola, adoção de práticas de manejo do solo na faixa entre terraços que, em conjunto, satisfaçam aos três princípios básicos de controle da erosão: evitar o impacto de gotas de chuva; dificultar o escoamento superficial e facilitar a infiltração da água no corpo do solo; limitação do uso de fertilizantes sintéticos, por exemplo, em zonas de captação de água e nas áreas de proteção ambiental; elaboração de um código de práticas agrícola para otimização do uso de fertilizantes; cumprimento dos programas estatais existentes (combate à erosão, à desertificação, por exemplo); estabelecimento de planos de fertilizantes, com o objetivo de assegurar uma utilização menos desordenada e mais rentável, pelo fato de levar em conta as necessidades dos cultivos e o valor fertilizante dos materiais orgânicos e disponíveis; promoção e concepção

de subsídios a métodos melhorados de aplicação de fertilizantes, ao desenvolvimento de outros produtos inofensivos ao meio ambiente e estímulo às análises de solo.

#### **e) Redução do uso de agrotóxicos**

Por fim, quanto ao estabelecimento de áreas de exclusão ou redução do uso de agrotóxicos (proteção de áreas de maior risco de contaminação, de recursos hídricos, de habitats selvagem e de plantas e animais específicos); quanto ao uso de agrotóxicos perigosos, implantação de medidas de caráter técnico, administrativo, financeiro e legal para induzir a substituição por produtos químicos mais seguros; implementação de programas de monitoramento com controle de resíduos de agrotóxicos nos alimentos, inclusive importados e no meio ambiente, particularmente nos corpos d'água; fiscalização da produção e do consumo de agrotóxicos.

#### 4.1.4 Experiências significativas para o desenvolvimento sustentável

No Brasil existem várias experiências de difusão de agricultura sustentável, dos quais mencionaremos algumas que estão ocorrendo. No Sul do Brasil podem ser encontradas inúmeras experiências de manejo agroecológico dos solos promovidas por ONGs. Podemos citar o caso da Associação de Estudos e Assistência Rural (ASSESOAR), que há cerca de quinze anos vem incentivando e promovendo a prática de adubação verde entre os pequenos agricultores do Sudoeste paranaense como forma de combater a queda do potencial produtivo dos solos provocadas pelas altas taxas de erosão. No Rio Grande do Sul, a cooperativa Colmeia de Porto Alegre, que se dedica à venda dos produtos ao mercado consumidor urbano de classe média (COSTA, 1978 apud GUIVANT, 1995 p. 5-6).

No Rio de Janeiro e em São Paulo a importância dos produtos orgânicos vem crescendo a cada dia no mercado. No Rio de Janeiro uma pesquisa coordenada pela PESAGRO-RIO revelou que nas regiões serranas e metropolitanas do Estado - escolhidas por serem os locais de concentração da produção de hortaliças e por congregarem a maioria dos produtores credenciados (74 produtores em maio de 1999) na produção orgânica - 357 toneladas de olerícolas e 31 toneladas de frutas, totalizando cerca de 390 toneladas de



produtos orgânicos de origem in natura, são comercializados anualmente no Estado. Consoante a pesquisa o perfil desse agricultor vai do assentamento até o empresário rural.

No Brasil a maior parte das denúncias sobre os riscos ao meio ambiente e à saúde da população, decorrentes do processo de modernização agrícola, tem sido feita pelos profissionais vinculados às ciências agrárias e biológicas, ou ligados ao movimento ecológico. Em contrapartida, a sociologia brasileira ainda não assumiu inteiramente esta questão, tendendo a considerá-la secundária entre os efeitos socioeconômicos do modelo de desenvolvimento aqui implantado que afeta as diversas classes sociais do meio rural, assim como as unidades produtivas familiares. Algumas questões têm sido privilegiadas como o êxodo rural, a reforma agrária, a pequena propriedade rural em vias de desaparecimento, as relações de trabalho na agricultura etc., predominantemente na abordagem marxista que destaca a importância da acumulação capitalista na modernização rural (GUIVANT, 1997, p.411- 447).

## **5 ABORDAGENS PARTICIPATIVAS E AGRICULTURA SUSTENTÁVEL**

### **5.1 ABORDAGENS POPULISTAS: O AGRICULTOR EM PRIMEIRO LUGAR**

Sobre os “pacotes” tecnológicos implantados para os pequenos produtores rurais pouca ou nada era questionada pelas autoridades governamentais e academia, sobretudo, visando beneficiar a produtividade agrícola, o que, por sua vez, influenciaria decisivamente no progresso da nação e no bem-estar sócio-econômico dos indivíduos optantes. Guivant (1993, p.16) assinala que nos anos 50 e 60 as conseqüências dos “pacotes” tecnológicos da Revolução Verde se estenderam a outras áreas além da agrícola, por exemplo, no planejamento familiar, saúde pública e nutrição. A difusão destas novas idéias e valores era colocada de forma linear na direção pesquisador, planejador, agente de mudanças ou difusor, o agricultor, de modo que este era colocado em último plano.

O modelo de difusão-adoção elaborado por Rogers apud (GUIVANT 1997, p. 434-436) pode ser considerado a primeira crítica aos métodos convencionais da Revolução Verde na época. Para o autor, a base da mudança social localizava-se, fundamentalmente, no nível do mapa cognitivo dos atores sociais, isto é, como eles vêem o mundo e a sociedade (algo compartilhado e transmitido socialmente). Portanto, em decorrência disto,

Rogers propõe aos extensionistas, em primeiro lugar, trabalhar em nível cultural com os atores sociais identificados como mais inovadores. As características que o agricultor percebe, em nível da inovação em questão, são importantes para que ele dê o próximo passo: adoção ou rejeição. De todo modo esses aspectos vão desde as vantagens relativas à complexidade, a observabilidade, a possibilidade de experimentação sem grande risco até a compatibilidade. Este último possibilita a Rogers explicar que uma tecnologia produzida num país desenvolvido jamais poderia ser extensamente difundida numa sociedade tradicional, conforme exista esta compatibilidade (ROGERS, 1987 apud GUIVANT, 1997, p. 12).

Entretanto, as metodologias surgidas posteriormente assumiam, sobretudo, uma postura crítica em relação a extensão rural e passavam a colocar o agricultor em primeiro plano. Não obstante, durante os anos 70, foi seguramente um campo bastante fértil de debates sobre a implementação de abordagens participativas no meio rural nos países de Terceiro Mundo. As abordagens alternativas tinham como objetivo contrapor-se ao modelo convencional da agricultura moderna que considerava o agricultor como um depositário de conhecimentos técnicos. Então, contrapondo-se a esta visão conservadora e discriminatória calcada na ideologia da Revolução Verde difundiu-se a maioria dos métodos participativos centrados nos agricultores, enquanto agentes ativos e participativos do processo.

Os debates sobre o papel da disseminação de tecnologias para os pequenos produtores rurais em países em desenvolvimento tiveram seu auge a partir do pós-guerra. Por conseguinte, este período foi fortemente marcado pelos “pacotes tecnológicos” predeterminados em gabinetes de instituições burocráticas sem nenhuma sintonia com o homem e a natureza. Em contrapartida, mais tarde começaram a surgir as abordagens questionadoras ao modelo de extensão hierarquizada de cima para baixo cujo contexto era independente e poderia ser controlado. Vários autores apresentaram abordagens participativas que colocavam o agricultor em primeiro plano e/ou no centro do processo da pesquisa, dentre eles Freire (1980, p.47), com a relação dialógica entre extensionistas e agricultores no processo de extensão rural e Chambers (apud GUIVANT, 1993, p. 65) com o “agricultor em primeiro lugar”.

Por sua vez, estas abordagens têm sido questionadas mais recentemente por Sconnes e Thompson (apud SCHÖNHUTH, M.; KIEVELITZ 1994, p. 130) a partir de avaliações de

problemas nas experiências com a pesquisa-desenvolvimento participativa. Parte-se, neste momento, da necessidade de entender melhor as relações complexas de uma multiplicidade de atores e redes, considerando o “conhecimento” como processo social, produto de interação e diálogo entre os atores. Estas novas abordagens de trabalho com os agricultores foram utilizadas, às vezes, juntando-se a elementos e pensamentos oriundos dos modelos anteriores, sem que os pesquisadores ou os extensionistas dessem conta disso.

A primeira fase das abordagens, Guivant (1997, p. 47) as define como populistas. Inspiradas no método de Paulo Freire, que utiliza o diálogo e a pesquisa em conjunto para estimular a consciência das pessoas e a sua confiança como forma de seu *empower* na prática. Neste método, o papel principal é destinado ao diálogo entre os camponeses e os extensionistas, sendo o primeiro o protagonista. Freire (1980, p.69) define extensão rural como: “comunicação, diálogo, na medida em que não é a transferência de saber, mas um encontro de sujeitos interlocutores que buscam a significação dos significados”.

Conforme Guivant (1997, p. 50), a crítica de Chambers passou a ser o marco na redefinição da agenda do desenvolvimento rural ao sistematizar uma série de métodos com agricultores, já difundidos desde a década de 70. Estes métodos criticavam, em diferentes graus, os que orientavam a transferência de tecnologia agrícola durante a Revolução Verde, por terem ignorado as necessidades, as demandas e os conhecimentos dos agricultores pobres dos países do Terceiro Mundo. Ainda conforme a autora, o conhecimento popular, na perspectiva de Chambers, deve ser respeitado entre técnicos, cientistas e funcionários governamentais, por envolver um rico universo de habilidades analíticas, como as de experimentar, adaptar e inovar tecnologias, e de um conjunto de conhecimentos tradicionais, em muitos casos mais adequados a suas realidades que dos profissionais. Para Freire (1980, p.43) o papel do agente externo durante esta fase é muito mais de coletor, facilitador, catalisador e mediador do que de invasor cultural.

A extensão rural convencional tem como base teórica e ideológica a difusão de inovações de tecnologias de cima para baixo. Nesta, o conhecimento científico aparece em primeiro lugar e não o do agricultor. A metodologia é de transferências de informações e assessoramento técnico e não existe uma relação dialógica. Freire (1980, p. 33) nos diz que a relação dialógica “é não invadir, é não manipular, é não sloganizar. É empenhar-se na transformação constante da realidade”. O conceito de extensão para Freire engloba ações

que transformam o agricultor em “coisa”, objeto de planos de desenvolvimento que o negam como ser de transformação do mundo.

A demonstração de incapacidade de poder abarcar e incorporar o pequeno produtor rural como agente ativo e participativo levou a proposta da Revolução Verde a ser questionada pela abordagem da pesquisa ação-participativa. Esta proposta se fez bastante popular na Alemanha no final dos anos sessenta através do enfoque pedagógico do educador Paulo Freire sobre a conscientização política dos grupos oprimidos e desfavorecidos no continente americano. A abordagem participativa de Paulo Freire procura resgatar o papel ativo do camponês e de seus conhecimentos e rebate a ideologia predominante nos centros de pesquisas governamentais quanto a difusão da extensão rural. Para ele, o conhecimento não poderia ser objeto restrito e exclusivo de especialistas, extensionistas, mas que alcançasse todos os sujeitos sociais envolvidos, quer fossem técnicos, especialistas e agricultores etc. Conforme afirmam Schönhuth e Kievelitz (1994, p. 48) “a pesquisa-ação participativa se desenvolveu nos círculos das ciências sociais da América do Sul e é aplicada desde os princípios dos anos 80 em programas de participação popular da FAO”.

O método da pesquisa-ação participativa procura estabelecer um elo entre os diferentes conhecimentos dos atores sociais. Tem como princípio o “aprender fazendo”, isto é, o investigador põe seu conhecimento a serviço dos grupos locais num processo de construção social do saber. Os atores envolvidos acabam descobrindo no processo a capacidade para agirem ou participarem independentemente de agentes e instituições externas.

A partir da metade dos anos 80 até meados dos anos 90 foi predominante a fase ecológica, que se caracterizou pelo enfoque etnográfico no trabalho de campo e aplicado em pesquisas que requerem um maior aprofundamento e envolvimento dos agentes externos na vida diária dos grupos locais estudados. Os métodos etnográficos proporcionaram, fundamentalmente, uma visão profunda e completa das interdependências locais.

Como bem salienta Guivant (2000, p.87), a antropologia convencional procura entender mais do que transformar a realidade. A antropologia aplicada passou a ser mais reconhecida nos anos 80 como uma atividade legítima e útil, especialmente por sua

capacidade de ajudar os profissionais do desenvolvimento a melhor apreciar a riqueza e validade dos conhecimentos das populações locais. Nesse sentido, desenvolveu métodos como: observação participante e técnicas de conversações sem pressa.

## 5.2 O DESAFIO PROFISSIONAL PARA OS ANOS 90

A pesquisa dos anos 90, até o momento atual, tem apontado para uma nova maneira de trabalhar o conceito de poder e de extensão rural. A abordagem pós-populista traz uma nova perspectiva que coloca num mesmo patamar os agentes envolvidos, em que o conhecimento é configurado por vários planos, fragmentário, difuso, resultado de interações descontínuas entre atores (locais e externos) e redes. Esta admite que na relação existem interesses heterogêneos, objetivos, poderes difusos, e acesso aos recursos diversos entre os atores e suas redes (GUIVANT, 2000, p.97).

Diferentemente do paradigma populista que idealizava o conhecimento do agricultor, o agente externo tinha simplesmente o papel de coletor invisível de informações, facilitador, o conhecimento atual é permanentemente construído e se apresenta como híbrido. Em publicações mais recentes Chambers (apud GUIVANT, 1997, p.66) revê sua posição com bastante cuidado. Ele admite a existência de poderes e apela para a possibilidade de se trabalhar a relação de poder dentro de um quadro de negociação. Nesta fase desponta o que se pode denominar de um novo profissionalismo dos anos 90 em que a realidade e o conhecimento são socialmente construídos.

Pimbert apud REIJNTJES (1994, p.22-23) argumenta que:

Os profissionais de fora das comunidades ‘cientistas, financiadores, planejadores, políticos’ devem deixar de lado a arrogante recusa aos conhecimentos populares ou não-científicos, evitando ao mesmo tempo adotar a visão simplista e acrítica de que as organizações de base e os agricultores têm sempre razão. Já há evidências suficientes de que a realização de experimentos é regra e não exceção nas comunidades rurais, especialmente nos países em desenvolvimento. No entanto, aos ouvidos de muitos dos cientistas e economistas agrícolas, ainda é uma heresia sugerir que os agricultores e organizações de base têm muito a dizer no processo de geração, difusão e adaptação de tecnologias. Enfrentar o desafio profissional significa também que a população rural deve relacionar-se igualitariamente com os cientistas. Os profissionais devem reconhecer que os agricultores têm algo a lhes ensinar e que têm capacidade para se envolver ativamente nas principais decisões relativas às prioridades de P&D desde o melhoramento genético animal e vegetal até o

planejamento global de sistemas agrícolas diversificados e elaboração de planos de manejo de microbacias.

Com o crescente reconhecimento da importância e da necessidade de se trabalhar em conjunto com as comunidades locais para identificar, testar, avaliar e difundir novas tecnologias agrícolas foram testadas diversas abordagens “participativas”, especialmente pelas Ong’s no final dos anos 80 e 90. Os enfoques de Diagnóstico Rápido Participativo – DRP -tiveram grande relevância neste período (técnicas principais entrevista em grupo, em grupos temáticos, com informantes chaves, etc). Assim, pode-se encontrar hoje com maior evidência em plataformas de governos, particularmente nos países subdesenvolvidos, um apelo a utilização de métodos “participativos” como meio de credenciamento a determinadas agências de desenvolvimento. Desta maneira, o apelo hoje ao elemento participativo está relacionado à procura por uma legitimação e para garantir recursos de instituições como Bird e o FMI.

### 5.3 TIPOS DE PARTICIPAÇÃO: DA TUTELADA A AUTÔNOMA

Demo fala que o planejamento participativo deve prescrever pelo menos quatro marcas substantivas: qualidade, representatividade, legitimidade, participação da base e planejamento participativo auto-sustentado. Nesse sentido, qualquer participação fora desses horizontes não se auto-sustentaria.

Nesse entendimento, Demo compreende que participação é um ato de fé na potencialidade do outro. É acreditar que a comunidade não é destituída, mas oprimida. É assumir que pode ser criativa e co-agir seu destino, sem populismo e sem provincianismo. Nessa ótica, ele chama a atenção para quatro formas significativas de participação:

a) **representatividade** significa trabalho mais centrado nas lideranças. Porém, somente são representativas se obtidas por processos democráticos. O que significar negociar e convencer, mais do que impor. Significa perder agora, para ganhar depois. Significa chegar ao objetivo, ainda que para tanto se faça curvas. Portanto, consolidar as regras democráticas do jogo. O poder somente é obtido através de eleição, caso contrário é usurpação;

b) **legitimidade:** é legítimo o processo participativo fundado em estado de direito, que regulamenta de modo democrático e comunitário as regras de jogo da vida em comum. Para o autor, geralmente tal regulamentação transparece nos estatutos das associações;

c) **participação da base:** conforme Demo é a alma do processo em qualquer movimento social, porque participação autêntica é a da base, que é sua origem. O que faz a democracia é sua base popular. O processo de baixo para cima é a expressão mais autêntica de participação das massas nos processos decisórios. Nesse tipo de envolvimento as massas são impelidas a decidir sem que haja uma imposição e controle de cima para baixo;

d) **planejamento participativo auto-sustentado:** Demo afirma que é a capacidade completamente desenvolvida para resolver seus próprios problemas, na medida do possível. Ele aponta três componentes principais do planejamento participativo. Primeiro a capacidade de realizar o autodiagnóstico, quer dizer, de entender com consciência crítica e autocrítica os problemas. O segundo se refere à formulação de estratégias de enfrentamento dos problemas detectados, no sentido de unir teoria à prática. Por fim, o terceiro é com conseqüências política necessária para enfrentar com competência, faz-se necessário a organização política (DEMO, 1995, p.56).

Entretanto, o cientista político italiano Bobbio (1996, p.43) cita pelo menos três tipos ou níveis de participação política que merecem ser destacado. Conforme, o autor, a primeira forma, chama de **participação de presença**, é a forma menos intensa e mais marginal de participação política. Trata-se de comportamentos essencialmente receptivos ou passivos, como presença em reuniões, a exposição voluntária a mensagens políticas etc., situações em que o indivíduo não põe qualquer contribuição pessoal. A segunda forma, ele chama de **ativação**: aqui o sujeito desenvolve, dentro ou fora de uma organização política, uma série de atividades que lhe foram confiadas por delegação permanente, de que é incumbido de vez quando, ou que ele mesmo pode promover. A terceira forma, entende finalmente para aquelas situações em que o indivíduo contribui direta ou indiretamente para uma decisão política. Esta contribuição, ao menos no que a maior parte dos cidadãos, só poderá ser dada direta em contextos políticos muito restritos; na maioria dos casos, a contribuição é indireta, isto é, do pessoal investido de poder por certo período de tempo para analisar alternativas e tomar decisões que vinculem toda a sociedade.

Nas diversas tipologia e entendimentos sobre métodos participativos, considera-se de fundamental importância a análise do ecólogo Pretty (1995, p.28) sobre os vários tipos de participação dos atores sociais envolvidos num processo de implementação de programa de desenvolvimento. Este intelectual tem elaborado um quadro teórico de estilos de participação social mais encontrados nos programas governamentais hodiernamente.

O autor fala que a participação pode-se dar desde a **manipulada**, onde o envolvimento é superficial e os representantes e representados não têm nenhum poder real na condução do planejamento participativo, até a **participação autônoma** dos sujeitos. A participação autônoma significa que os cidadãos exercem ativamente um poder independentemente das instituições externas, quer seja de iniciativa governamental ou não. Neste modelo de participação os atores adotam iniciativas próprias para obter os recursos e a assessoria técnica que necessitam e mantêm o controle sobre como os recursos devem ser utilizados.

Conforme esse ecólogo inglês a participação, enquanto um exercício de cidadania, sempre, deverá ser um processo de aprendizado e de negociação entre os mais diversos atores sociais envolvidos num planejamento participativo de extensão rural. Desta maneira, a abordagem apresenta uma nova perspectiva para os atores envolvidos, que é o entendimento de que qualquer projeto de desenvolvimento deve assegurar o processo de construção coletiva do conhecimento, do planejamento e de intervenção de políticas públicas.

Pretty apresenta um quadro de tipologias de participação, que vai desde a manipulada, até a participação autônoma. As características dos diferentes tipos de participação nos guiarão neste trabalho para um maior compreensão de como se dá o nível de participação comunitária (dos atores sociais na formulação, implementação e avaliação) em uma política pública de desenvolvimento rural sustentável (ver tabela 01):



**Tabela 01: Uma tipologia da participação: como as pessoas participam ou poderiam participar em programa e projetos de desenvolvimento.**

Tipo de participação	Características dos diferentes tipos de participação
1- Participação manipulada	A participação é simplesmente um engano. Dá-se a presença de pseudos representantes das “pessoas” em um espaço oficial, sem que tenham sido eleitas para representá-las. Assim mesmo, estes “representantes” não têm nenhum poder real.
2. Participação passiva	As pessoas participam na medida que lhes é contado o que foi decidido sem escutá-las ou aquilo que já está sendo realizado. Trata-se de um anúncio público unilateral realizado por uma administração ou gerente de projeto para informar aos “participantes”.
3- Participação por consulta	As pessoas participam através de consultas realizadas a elas ou pelas respostas que dão a determinadas perguntas. Agentes externos definem os problemas e as formas de obter informações, controlando, assim, a análise. Tal processo consultivo não permite que a tomada de decisão seja compartilhada. Além disso, os condutores do processo não têm nenhum compromisso no sentido de ter em conta o ponto de vista das pessoas.
4- Participação por incentivos materiais	As pessoas participam sendo retribuídas com recursos em troca disso. Por exemplo: trabalho em troca de comida, dinheiro ou outro tipo de incentivo material. No caso da agricultura, os agricultores podem contribuir com os campos de cultivo e seu trabalho, mas não participam, na experimentação nem no processo de aprendizagem.
5- Participação funcional	É a participação estabelecida por agências externas como um meio para alcançar os objetivos de determinados projetos. Usa-se especialmente como um meio para reduzir os custos dos projetos. As pessoas podem participar mediante a formação de grupos para alcançar determinados objetivos relacionados com o projeto. Tal participação pode ser interativa e levar á decisões compartilhadas. Não obstante, tende a ter lugar somente depois de que as decisões mais importantes já foram adotadas pelos agentes externos. No pior dos casos, as pessoas podem ser cooptadas somente para servir ao alcance de metas externas.
6- Participação interativa	As pessoas participam de forma conjunta na análise, desenvolvimento dos planos de ação e na formação e/ou fortalecimento de instituições locais. A participação é vista como um direito e não como um meio para alcançar os objetivos do projeto. O processo envolve metodologias interdisciplinares que adotam múltiplas perspectivas e utilizam processos de aprendizagem sistemáticos e estruturados.
7- Participação mediante acompanhamento	As pessoas atuam de forma conjunta e com o apoio de organizações externas, que respeitando suas dinâmicas de ação social coletiva, complementam suas carências depois de serem demandadas pelos participantes e mediante processos de aprendizagem coletivo. A seleção de alternativas e as decisões são prerrogativas dos participantes.
8- Automobilização	As pessoas participam, independentemente de agentes ou instituições externas, adotando iniciativas para mudar o sistema. Elas estabelecem relações com instituições externas para obter os recursos e a assessoria técnica que necessitam e mantém o controle sobre como os recursos devem ser utilizados. A automobilização pode se ampliar se os governos ou as ONG's oferecerem estruturas de apoio. Esta auto-iniciada mobilização pode estar orientada a desafiar a distribuição de riqueza e poder existente, ou não participar disso.

Fonte: PRETTY, 1995.

Os tipos de participação cunhados por Pretty (1995, p.33) permitem compreender o grau de envolvimento e de desempenho dos atores sociais dentro dos programas de desenvolvimento rural sustentável implementado hoje pelas instituições oficiais.

Contudo, em se tratando de agricultura de base sustentável para o Brasil, a incorporação de novas abordagens que fortaleça o conhecimento endógeno é de fundamental importância. Que resgate os conhecimentos locais e construa uma nova realidade fundamentada na participação democrática.

No sentido qualquer programa, atualmente, que procure fortalecer a agricultura sustentável deve ser construído e negociado democraticamente entre os envolvidos. Pretty (1995, p.55) entende que esse processo deve passar pela aprendizagem entre os mais diversos atores envolvidos como: pesquisadores, extensionistas e agricultores.

Desse modo, o processo de aprendizagem significa planejamento com uma implementação dinâmica e adaptativa dos resultados a serem negociados; trabalho colaborativo requerendo diálogo, participação, negociação e *empowerment*. Demo (1995, p. 60) também descreve a participação como um processo que supõe compromisso, envolvimento e acima de tudo conquista, não somente na ótica da comunidade ou dos interessados, mas também do técnico, do professor, do pesquisador, do intelectual. Segundo ele, a participação não pode ser compreendida como dádiva, como concessão ou algo já pré-existente. Ela é uma conquista dos próprios sujeitos.

Em contrapartida, a abordagem conservadora, principalmente os defensores da revolução verde, vê a comunicação entre extensionistas e agricultores um tanto estandardizado. Assim, o agricultor é um receptor de informações não cunhado por ele, mas por agentes externos. O papel do agente externo é considerado importante para os defensores dessa tendência, de modo que a participação dos atores locais é visto como irrelevante. Assim, não interessava as instituições essa aproximação do conhecimento local com o dos extensionistas, já que estes temiam perder o controle do poder. Portanto, Demo assegura que o papel do agente externo será de apoio, não de tutela.

Pretty (1995, p.67) esclarece que a participação dos beneficiários é algo que tem predominado em muitos programas de Governo de forma funcional e verticalizada. Ela tem sido estabelecida por agências externas como um meio para se alcançar os objetivos de determinado projeto. Geralmente é usado para reduzir os custos do projeto. Conforme Pretty, ao longo dos últimos anos, a expressão “participação popular” passou a fazer parte da retórica dos discursos de diferentes instituições de desenvolvimento nos países em via de desenvolvimento se tornando moda.

### **2 ESTADO E SEUS PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS CONTRA (?) A SECA.**

“Ai, como é duro viver nos Estados do Nordeste quando nosso Pai Celeste não manda a nuvem chover. É bem triste a gente ver findar o mês de janeiro depois findar fevereiro e março também passar, sem o inverno começar no Nordeste brasileiro”.

Patativa do Assaré

Neste capítulo estudaremos a história dos principais programas de desenvolvimento rural implementados na região Nordeste e como se deu a intervenção do Estado nos períodos de grandes estiagens na zona semi-árida. Pretendemos demonstrar a partir da literatura existente, que a presença estatal no combate às secas possibilitou as forças conservadoras regionais a se apropriarem do estado no Nordeste, sobretudo, os grandes latifundiários. Assim sendo, compreende-se que a máquina estatal serviu de instrumento de manutenção e reprodução do modelo tradicional de agricultura baseado na expropriação de pequenos agricultores, agricultores sem terras, etc.

O Estado foi uma instituição, que, por muito tempo esteve voltada para as práticas assistencialistas e paternalistas no Nordeste. Isto é, o Estado paternalista muitas vezes substituiu o antigo patrão (coronel). Do final da década de 60 e até meados dos anos 70, auge do Regime Militar no Brasil, é tido como o marco importante da política de intervenção programada para a região do Nordeste. A presença de agências financiadoras internacionais, como o Bird, FMI e Usaid, ocorreu de forma programada no desenvolvimento regional, quando não impondo de cima para baixo os pacotes, procuravam artificialmente impor a sua lógica através das agências nacionais (DNOCS e SUDENE) e dos governos estaduais.

A partir da década de 70, criaram-se os primeiros programas governamentais de caráter regional que buscavam atingir o contingente de trabalhadores excluídos do processo da modernização conservadora. Aparecem os grandes programas financiados pelo Bird, por exemplo, o Polonordeste, um programa de caráter estruturante que pregava a modernização agropecuária (eletrificação rural, estradas, compras de terras, construção de centro de comercialização etc.), a fixação do homem no campo, no entanto, com pouca organização

comunitária, visto que os financiamentos agrícolas eram em sua maioria individuais e não coletivos.

## 2.1 A SECA NO CONTEXTO SOCIAL DO NORDESTE

O contexto da seca foi tema da primeira Conferência Internacional sobre Impactos de Variações Climáticas e Desenvolvimento Sustentável em Regiões Semi-Áridas (ICID), realizada no estado do Ceará em 1992. O Simpósio de Fortaleza trouxe pela primeira vez a discussão do fenômeno da seca nas regiões semi-áridas. Nunca antes representações de regiões semi-áridas do planeta, especialmente aquelas localizadas nos países em desenvolvimento, tinham discutido conjuntamente os problemas existentes nessas zonas. Sabe-se que um terço da área terrestre do globo é ocupada por regiões secas, incluídas as regiões áridas e semi-áridas, na qual vive cerca de um quinto da população mundial. O simpósio serviu para a elaboração da Declaração de Fortaleza preparatório, para a conferência do Rio de Janeiro-Eco-92.

A seca nas regiões semi-áridas apresenta-se como uma inimiga do habitante nativo. Seu efeito pode provocar a expulsão do homem de seu local de origem rumo a uma vida de flagelo e peregrinações, depois de todas as possibilidades de enfrentamento esgotadas, sendo a fuga última solução para escapar à morte. Euclides da Cunha (1998, p. 3), na obra *Os Sertões*, afirma que “o sertanejo é, antes de tudo, um forte”. Com isso, o autor procura afirmar que o sertanejo é corajoso, valente e forte, mesmo diante das adversidades e dos obstáculos do sertão.

O conhecimento científico explica que a seca nas zonas semi-áridas está diretamente associada a fatores morfoclimáticos, como a variabilidade do clima, a fragilidade dos ecossistemas, a escassez e má distribuição de chuvas e a repetição de ciclo de estações de estiagens provocando um desequilíbrio sócio-econômico e ambiental. Portanto, qualquer variação climática pode provocar grandes secas ou cheias, que podem trazer consequências diretas para a população local.

A questão da seca está associada a uma passagem do fenômeno que ocorre no dia 21 de março (equinócio ocorre quando o sol cruza a linha do equador, fazendo com que – em toda a Terra – um dia e uma noite tenham igual duração de 12 horas. A palavra equinócio é

derivada do latim *aequinoctium*, que significa noite igual ao dia. O fenômeno volta a repetir-se no dia 23 de setembro – o equinócio de inverno), quase coincidindo com o dia de São José (19 de março) data escolhida pela sabedoria popular como a última esperança para a chuva. Se até o dia 21 de março a Corrente de Benguela retornar a sua posição normal, junto a Costa da África, haverá possibilidades de chuvas expressivas no Nordeste, porém, se ela permanecer, a tendência é quase de uma estação de seca.

Ultimamente tem se dada muita atenção ao fenômeno El Niño<sup>6</sup> como sendo responsável pelas mudanças climáticas, pelas secas, inundações, fome incêndios e milhares de mortes. No Brasil o El Niño vem provocando efeitos do tipo: a) na região Norte: diminuição das chuvas no nordeste e leste da Amazônia; b) Nordeste: a intensificação de períodos de irregularidades de chuvas e com secas horrendas; c) Centro-Oeste: temperaturas mais altas e menos chuvas; d) Sul: aumento de chuvas na faixa do Rio Grande do Sul ao Paraná.

As secas que mais castigaram a população nordestina foram registradas nos anos de 1877<sup>7</sup> a 1879. Certamente, elas chegaram ao conhecimento do Imperador pela quantidade de famintos e mortes deixadas durante a catástrofe social. Aponta-se que na seca de 1878 aproximadamente metade da população do Ceará morreu sem comida e sem água para beber<sup>3</sup>. É a partir dessas duas grandes secas (1877-1879), que o Estado começa a planejar e a intervir diretamente com políticas de combate à seca na região. Robock (1984, p. 43) relata que em 1884, como consequência da grande seca de 1877, foi iniciada a construção do açude do Cedro, no município de Quixadá, só concluído em 1906, considerando-se a obra ineficiente para o que se destinava.

As secas que mais castigaram a região no século passado foram consideradas a de 1915 (romanceada por Raquel de Queiroz no seu livro, *O Quinze*), a de 1951, que forçou o Governo Federal à criação de uma instituição para a região, o Banco do Nordeste do Brasil

---

<sup>6</sup> O fenômeno El Niño é uma mudança no sistema oceano-atmosfera do Pacífico-Leste provocada pelo aumento anormal da temperatura da superfície da água do mar nessa região, seguindo a linha do Equador (área central do oceano Pacífico). (Cf. [www.geocities.com/Augusta/135/alninoelnini.htm](http://www.geocities.com/Augusta/135/alninoelnini.htm))

<sup>7</sup> Existe toda uma cronologia sobre os anos de seca no Nordeste, onde no século XIX as mais noticiadas são as de 1877-79, ao passo que no século XX podemos destacar a de 1915, outras como 1957 e 1978-83. Esta última foi considerada umas das piores dos séculos passados. Por isso, o ano de 1877 se tornou um marco na compreensão do problema da seca e o impacto causado pelas cenas que então se desenrolaram fixou-se profundamente na cultura. Neste momento, a irregularidade de chuvas deixa de ser “apenas” uma questão climática para se tornar uma questão social, que a todos afeta e que o estado brasileiro não poderia mais ignorar.

(BNB). A seca de 58 que motivou também a fundação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Por fim, pode-se ressaltar a seca de 1978-1993 uma das mais prolongadas e piores da época da ditadura militar, onde o Estado acionou uma das maiores “Frentes de Serviços” para poder conter o avanço e o número de desabrigados naquele período.

A primeira intervenção planejada de combate à seca surgiu no início do século com a criação da Inspeção Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS), que posteriormente transformou-se em Departamento Nacional de Obras Contra Secas (DNOCS).

## 2.2 O ESTADO E A INDÚSTRIA DA SECA

Tradicionalmente, as ações de combate aos efeitos das secas têm sido alvos preferidos dos latifundiários, fazendo com que, enquanto muitos têm a própria sobrevivência comprometida, outros consigam beneficiar-se com a seca. A interferência de grupos intermediários, que detêm o poder político e econômico no interior, tem-se feito desde a indicação dos trabalhadores a serem inscritos, a administração graciosa dos trabalhos, até a seleção das obras, beneficiando propriedades particulares.

A prática clientelista gerou a expressão “indústria da seca”, para significar os desvios que permitem a umas poucas pessoas extraírem lucros com as secas, em detrimento da população vulnerável. A “indústria da seca”, ao contrário, florescia permanentemente. Quanto maiores as verbas e os organismos de atendimento, mais possibilidades de desvios, favorecimentos, uso político, etc. O momento da distribuição dos alimentos para população tornava-se verdadeiro espaço de glorificação do paternalismo, com presença direta de autoridades civis, com suas esposas, e religiosos nos locais em que os sacos de farinha ou charque eram atirados a uma multidão de desesperados chefes de famílias (NEVES, 2000, p. 23).

A seca, politicamente tem sido um instrumento de manipulação da classe dominante, tendo à frente como maior legitimador o Estado, que reforçou a relação de dominação e subordinação do camponês à estrutura de sociedade oligárquica latifundiária através dos grandes investimentos para a construção de obras contra a seca. O tema da seca tem sido secularmente objeto de muitas controvérsias. Para Bursztyn (1984, p.36), há mais

de um século que a seca vem sendo alvo de medidas de ação do Estado, desde da catástrofe de 1877/1879, onde foi reconhecido oficialmente pelo Imperador Dom Pedro II. Portanto, o descaso governamental com os recursos destinados para o combate à seca sempre foi lucrativo para a classe dominante, não sendo por acaso que a incidência das secas fosse tão desejada pelas oligarquias locais.

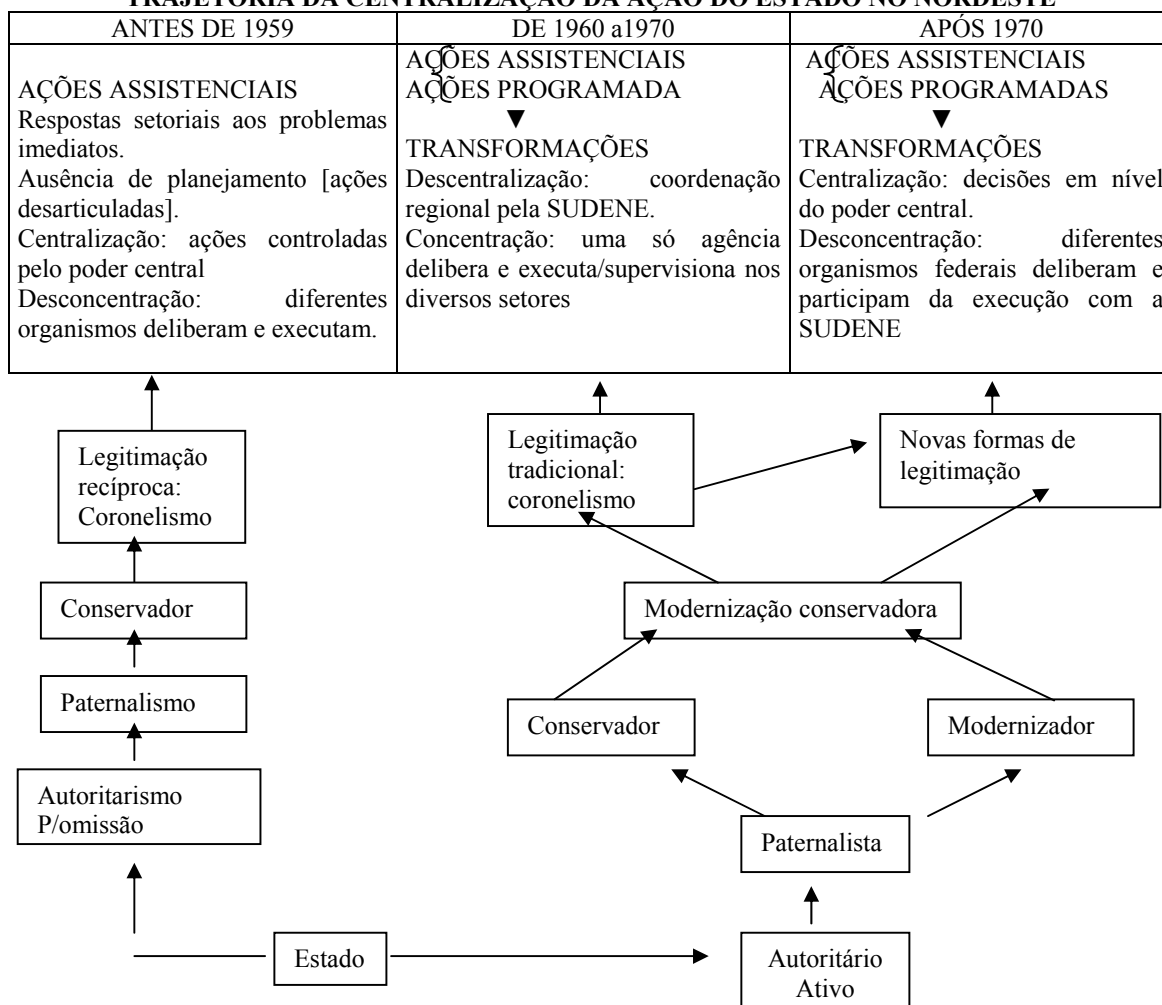
Conforme a análise de Bursztyn, a política oficial no tocante às secas pode ser definida em duas categorias distintas: a) a que é implantada a posteriori, ou seja, como resposta à constatação de uma nova manifestação do fenômeno; b) mais recentemente, que visa à criação de uma infra-estrutura que possa permitir a certas localidades resistir aos períodos de secas sem uma perda substancial de produtividade e de emprego, evitando, assim, tensões sociais que caracterizam os momentos em que a falta de empregos coincide com a ausência de alternativas de sobrevivência no campo (BURSZTYN, 1984, p. 8). As Frentes de Emergência, conhecidas coloquialmente por “Frentes de Serviços<sup>8</sup>” são atividades que operam na construção de obras públicas como estradas, barragens etc. Hirschman (1963, p.22) assegura que do ponto de vista do desenvolvimento econômico, a estiagem não se constitui inteiramente num fator negativo, porque ela cria uma nova economia de formação de capital. Ou seja, é comum existirem programas de construção de estradas, de barragens, de escolas, etc.

**No Diagrama 1** podemos observar como o Estado brasileiro assume diversas características quanto à legitimação do poder. Antes de 1959 não existia uma política de planejamento para o Nordeste, as ações eram controladas pelo poder central. Numa total ausência de planejamento e desarticulação das políticas públicas em âmbito regional. Em meados dos anos 60 e inícios dos anos 70 o Estado aplica uma política de desenvolvimento regional, na qual adota uma forma mais programada e planejada. Nesse período a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) tem um papel muito importante na coordenação e no planejamento das políticas públicas.

---

<sup>8</sup> A expressão é utilizada cotidianamente pelos trabalhadores das frentes de serviços para denominar a assistência dada em dinheiro e sextas básicas pelo estado nos períodos de estiagens.

**DIAGRAMA 1**  
**TRAJETORIA DA CENTRALIZAÇÃO DA AÇÃO DO ESTADO NO NORDESTE**



Fonte: BURSZTYN. 1984.

Nos anos 70, sob a égide do regime militar, as ações são extremamente centralizadas pelo poder central. Diferentes organismos federais e internacionais passam a deliberar e participar junto com a SUDENE. Esta, que exercia uma função de planejadora das políticas regionais, passa à condição de executora.

### 2.3 AS GRANDES AGÊNCIAS: A ORIGEM DO DNOCS E DA SUDENE

O governo federal cria, no começo do século XX, a Inspetoria de Obras Contra as Secas (IOCS), que depois foi substituída pela Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas



(IFOCS) e finalmente pelo Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (DNOCS)<sup>9</sup>. Essa agência dedicou-se especialmente ao aproveitamento dos recursos hídricos disponíveis, atuando durante muito tempo nas grandes construções de açudes e barragens em propriedades privadas na zona do Polígono das Secas<sup>10</sup>. Durante décadas inteiras o DNOCS aprovava verbas para construção de açudes, poços, barragens para irrigação e abastecimento da população atingida pela seca. Por exemplo, no caso da perfuração de poços mediante acordos com os grandes proprietários rurais onde o DNOCS perfurou para encontrar água, que se destinava, sobretudo à sustentação dos rebanhos. Não há registro na literatura de casos de poços públicos perfurados pelo DNOCS em todo o sertão nordestino, a não ser em algumas cidades, para fins de abastecimento d'água potável (OLIVEIRA, 1981, p. 45).

De acordo com Bursztyn (1984, p. 71):

Por intermédio do Dnocs, as grandes obras hidráulicas se tornam um instrumento fundamental para a continuidade das relações de reciprocidade característica do 'compromisso coronelista'. No lugar do poder oficialmente atribuído aos coronéis, conforme ocorreu no período imperial (Guarda Nacional), é do ponto de vista econômico que o Estado passa, então, a assegurar a hegemonia desse grupo. Se, no passado, o poder central chegava ao nível local materializado na figura do coronel, esse panorama começa a mudar em nosso século. Com o passar do tempo, a presença institucional do Estado começa a se fazer sentir mesmo nos confins mais distantes do Sertão e isto implica a necessidade de uma reestruturação dos esquemas de legitimação. O poder central assume, então, o papel de 'patrocinador' da manutenção de estrutura de poder econômico-social-político local.

Assim, as oligarquias regionais e locais eram as maiores beneficiadas em épocas de grandes estiagens no Nordeste. Os recursos públicos para o combate às secas eram administrados pelos grandes proprietários que advogavam em causa própria. Bursztyn (1984, p. 71), argumenta que:

(...) a ação do Estado se intensifica a cada seca, esta passou a ser desejável pelos políticos locais, já que, desta forma, poderiam obter os meios materiais para comprar sua importância política (distribuição dos fundos públicos condicionada à sua legitimação pela via eleitoral), além, é claro, de tirar proveito,

---

<sup>9</sup> Segundo Oliveira (1977) não é ocasional que o controle político do Dnocs tenha permanecido durante décadas nas mãos dos políticos, particularmente os oligárquicos, do Estado do Ceará, talvez entre todos os estados do Nordeste o mais encarnadamente oligárquico. Não havia no Ceará 'Nordeste' açucareiro, nem qualquer outra atividade produtiva que não fosse determinada pela estrutura típica do latifúndio-minifúndio.

<sup>10</sup> Região semi-árida, onde a quantidade de chuvas é bastante escassa. Os ciclos de estiagens são contínuos e prolongados durante o ano.

individualmente, enquanto produtores beneficiados. Por outro lado, ao Estado interessava esta forma de compromisso, que também era uma maneira de garantir a fidelidade política da estrutura de poder local. Portanto, a obra do DNOCS apresentava-se como um instrumento de manipulação da legitimação recíproca entre os poderes local e central.

O DNOCS desenvolveu uma política voltada para o clientelismo político no Nordeste e particularmente no Ceará. Esta agência servia aos propósitos de concretizar a imbricação do Estado mais o Nordeste algodoeiro-pecuário. Com ascensão dessa nova economia no cenário nordestino, o poder oficial logo é transferido e cooptado por ela. Nesse período o Nordeste açucareiro estava em franca decadência e não exercia tanta influência sobre o poder público. Oliveira (1981, p. 76) diz que foi por essa razão que o DNOCS (instrumento capitaneado e a serviço da burguesia algodoeira-pecuária) tornou-se um paradigma da ação do Estado no Nordeste semi-árido.

A SUDENE foi criada em 1959, pela lei nº 3.692, de 15 de dezembro do mesmo ano, do Congresso Nacional, com a missão de implementar uma política de planejamento regional. O objetivo era inserir a região na economia nacional. A SUDENE, que sobreviveu à um período marcado pela extrema centralização das decisões de Brasília, conseguia entrar na era do planejamento descentralizado, ainda que num ambiente de contradições e disputas regionais por benefícios e verbas públicas. Ela firmou-se como uma instituição credenciada no planejamento, na coordenação e execução das ações voltadas para o fortalecimento da base econômica e política do Nordeste.

Goodman (apud OLIVEIRA, 1981, p. 158-160) afirma que:

Para viabilizar a industrialização, o GTDN (Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste) propunha uma série de medidas visando ao estabelecimento de bases institucionais e de uma infra-estrutura básica. Dois aspectos deveriam nortear esse desenvolvimento industrial: primeiramente, as indústrias tradicionais já existentes – em particular as têxteis deveriam ser reorganizadas e modernizadas, de modo a conquistar o mercado local, bem como o do Centro-Sul do país; em segundo lugar, a produção industrial deveria ser diversificada, partindo-se da implantação de indústrias de base que poderiam criar uma infra-estrutura capaz de assegurar um crescimento auto-sustentado.

A SUDENE teve um papel fundamental na transformação da economia nordestina. Esta proclamava a transformação da economia de base algodoeiro-pecuária como um modelo de desenvolvimento industrial nacional. Com ela, a região entregava-se de fato ao contexto do capitalismo monopolista comandado pela burguesia industrial do Centro-Sul.

O DNOCS sempre adotou um modelo de atuação centralizado e clientelista junto as oligarquias agrárias, enquanto a atuação da SUDENE se dava de forma descentralizada e planejada com o Estado à frente do processo de desenvolvimento regional e nacional. Esta evocava uma integração da economia brasileira tendo como modelo a industrialização do Centro-Sul. Como afirma Oliveira (1981, p. 116): “a SUDENE traz inscrita, desde a sua origem, a marca da intervenção planejada no seu programa”.

A partir da década de 70, com a centralização do regime militar, a SUDENE perde a condição de planejadora das políticas desenvolvimentistas e assume a posição de agência executora. Para Oliveira (1981, p. 54) o governo militar via com desconfiança a ação política da agência no Nordeste. Tanto é evidente, que o governo norte-americano<sup>11</sup> na década 60, passava a atuar paralelamente financiados projetos para os estados nordestinos, como forma de enfraquecê-la politicamente. Outro problema apresentado é a perda do prestígio político na região autoritário, que, conforme Bursztyn (1984, p. 64) tem a ver com a intervenção tardia nas grandes catástrofes assoladas pelas secas periódicas. Menezes (1997, p. 39) afirma que o Governo Militar iniciou um processo de esvaziamento da SUDENE, para isso foram criados vários projetos no Nordeste sem que houvesse a participação de forma hegemônica desta entidade.

## 2.4 A HEGEMONIA DO SETOR ALGODOEIRO-PECUÁRIO: O CEARÁ ENTRA NA CENA MUNDIAL

Segundo Oliveira (1981, p. 54), a agricultura tradicional do Ceará é fonte de espécie de acumulação primitiva de capital, onde as relações de dominação política são muito fortes e por meio das quais a classe burguesa latifundiária tem logrado garantir sua influência na dinâmica do Estado local. Para ele, a burguesia algodoeira e o Estado se interpenetravam no modelo do DNOCS.

O Ceará não fazia parte do ciclo da cana-de-açúcar apesar de pertencer a região do Nordeste. Totalmente inserida no Polígono das Secas, a região apresenta irregularidades de

---

<sup>11</sup> Aliança para o Progresso era uma estilo de relacionamento internacional adaptado a novas condições inter-imperialista e da competição capitalismo versus socialismo. A ação da AP deu-se no sentido de sufocar para não dizer aniquilar os movimentos sociais organizados, principalmente as Ligas Camponesas no Nordeste. A ingerência dos EUA foi tão escancarada e aberta, que chegou a financiar projetos que favorecesse as oligarquias locais, como os subsídios dados ao governo conservador Sampaio no Pernambuco.

chuvas com ciclo de estiagem. Diz-se que a capitania cearense na época da colonização foi desprezada pela coroa portuguesa, porque estando totalmente inserido no semi-árido, o solo era inadequado para o cultivo da cana-de-açúcar.

No Ceará a base econômica predominante era a pecuária e a cotonicultura. Conforme Oliveira (1981, p. 66) nessa unidade federativa se estabelece um outro tipo de sociedade, que era a da grande propriedade da terra, das grandes fazendas e da pecuária extensiva. O território cearense conserva ainda os grandes estabelecimentos rurais. No sertão existem localidades com área acima de 500 hectares perfazendo 0,90% do número existente no Estado, abrangendo 31,74% das áreas da Federação. Os grandes estabelecimentos rurais quase sempre se identificam com a grande propriedade rural, de modo que sua extensão está acima de 500 hectares (ATLAS do Ceará, 1995).

A Tabela (01) – demarca as categorias por ocupação nos imóveis rurais: empregados permanentes, temporários, parceiro-empregado e outras condições.

**Tabela (01)**  
**Pessoal Ocupado nos Imóveis Rurais, segundo a Condição do Responsável e os Grupos de Área Total –Ceará – 1995.**

Condição do responsável e grupos de área total	Pessoal Ocupado					
	Total	Responsável e membros não remunerados da família	Empregados		Parceiros empregados	Outra condição
			Permanentes	Temporários		
<b>Total</b>	1.170.724	941.488	45.522	159.367	7.725	16.622
Condição responsável	–	–	–	–	–	–
Proprietário	648.579	473.754	41.040	113.149	5.767	14.870
Arrendatário	62.618	52.563	942	8.704	126	283
Parceiro	222.090	203.766	1.274	15.426	1.406	223
Ocupante	237.432	211.405	2.266	22.088	426	1.247
Grupos de área total (há)	–	–	–	–	–	–
Menos de 10	744.972	664.126	8.896	67.820	2.066	2.064
10 a menos de 100	308.110	229.185	14.739	56.291	2.248	5.647
100 a menos de 1.000	99.754	44.615	15.656	30.362	2.795	6.326
1.000 e mais	17.009	2.934	6.190	4.695	614	2.576
<b>Sem declaração</b>	<b>879</b>	<b>628</b>	<b>41</b>	<b>199</b>	-	<b>9</b>

**Fonte:** Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Censo Agropecuário – 1995-1996.

A manutenção da estrutura fundiária do estado do Ceará se deve a alguns fatores que, de uma maneira ou de outra, foram ao longo do tempo entendido como determinantes. Isso fez com que a expropriação do solo se tornasse permanentes durante séculos. Com base nos estabelecimentos rurais em relação à malha fundiária do Estado, chega-se à conclusão de que o tamanho dos estabelecimentos rurais no Estado está ligado à influência de diversos fatores, tais como: o meio natural, os determinantes históricos e a transmissão, por herança, das propriedades; e ainda a grande propriedade, característica das áreas de caatinga sertaneja, é principalmente voltada para a pecuária extensiva e para o extrativismo. Por causa das condições naturais favoráveis a esse tipo de atividade, bem como do fator histórico de ocupação, ela manteve, quase sempre, ao longo do tempo, seu aspecto original de utilização do solo.

## 2.5 O PAPEL DO ESTADO NO DESENVOLVIMENTO RURAL NO NORDESTE NOS ANOS 70

Os programas de desenvolvimento implementados na região Nordeste em meados dos anos 60 e 70, estavam assentados no modelo da agricultura moderna. No Nordeste, uma série de programas agrícolas foi desenvolvida com o intuito de aumentar a produção agrícola através da adoção e da difusão de tecnologias. Esses tinham como bandeira o combate à pobreza rural e o apoio ao pequeno produtor rural. O objetivo era a introdução de insumos modernos na agricultura, com apoio ao associativismo e ao empreendimento não-agrícola através de subsídios e crédito rural para pequenos negócios.

No período 1975/84, algumas das políticas de legitimação do Estado, face à problemática dos pequenos produtores rurais, foram implementados através de quatro programas, absorvidos em 1945 pelo Projeto Nordeste, a saber, Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (Polonordeste), Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-Árida do Nordeste (Projeto Sertanejo), Programa de Aproveitamento de Recursos Hídricos do Nordeste (Prohidro) e Programa Apoio às Populações Pobres das Zonas Canavieiras do Nordeste (Procanor). Essas intervenções do Estado contribuíram para reforçar as relações de produção já existentes na região e beneficiaram poucos trabalhadores rurais, notadamente os sem terras, por diversos

motivos, entre os quais: a) o público-meta destes programas, os pequenos produtores, não participavam efetivamente do planejamento, elaboração e execução destas intervenções; b) dois grandes problemas estruturais – a posse e uso da terra e o acesso aos recursos hídricos – nunca foram profundamente atacados; e c) faltou uma verdadeira articulação e integração entre os múltiplos programas e ações do Estado e entre as instituições executoras. Alguns programas foram até danosos aos trabalhadores rurais, pois contribuíram para o agravamento da tensão social, aumentando a concentração de terras e de renda e elevando os índices de pobreza, de assalariamento sazonal, de proletarização e de êxodo rural forçado (Chaloult, 1985, p. 54).

Nessa fase as agências oficiais destinaram bilhões de dólares para implementação de programas nas regiões semi-áridas, no caso do Nordeste o lançamento dos Programas de Desenvolvimento Rural Integrado (PDRI's) que abrangiam toda a região nordestina. Os programas não obtiveram sucessos, já que estavam marcados pela estrutura clientelista e assistencialista de distribuição dos recursos.

Por omissão ou permissão do poder oficial, os grandes proprietários de terras capitaneavam os recursos destinados à seca enquanto os pequenos produtores rurais continuavam excluídos. Não possuindo imóveis para afiançar os empréstimos bancários, geralmente o arrendatário precisava de uma “carta de anuência”, documento expedido pelo proprietário da terra, para que tivesse direito ao empréstimo. Bursztyn (1984, p. 47) ressalta que esse mecanismo era inoperante, uma vez que os proprietários raramente davam esse documento exigido pelo sistema bancário aos produtores não proprietários. Os programas agrícolas não modificaram as condições de vida do agricultor e os camponeses continuaram como sempre: sem terra e sem acesso aos subsídios.

Os grandes Programas de Combate à pobreza rural no Nordeste, refere-se particularmente àqueles desenvolvidos durante o período do regime militar, sobretudo durante os anos 70. O Presidente Médici, em 1970, lança o Programa de Integração Nacional (PIN), que em 1972 é incorporado ao I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). O PIN tinha como objetivo encaminhar os excedentes da população no Nordeste para novas fronteiras agrícolas externas à região, evitando o deslocamento para as áreas metropolitanas já superpovoadas. Esse programa tinha cinco metas básicas: a) a construção das rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém; b) a implantação do Programa de

colonização da região amazônica com assentamentos previstos para 70 mil famílias, até fins de 1974; c) o Plano de Irrigação do Nordeste; d) a implantação de corredores de exportação no Nordeste; e) o levantamento aerofotogramétrico de dois milhões de quilômetros quadrados na área de atuação do programa.

O Proterra<sup>12</sup>, criado em 1971, tinha como objetivo promover o acesso do agricultor à terra, a criação de melhores condições de emprego da mão-de-obra e o fomento de agroindústrias. Assim sendo, procurava combinar as duas maiores preocupações do governo naquele momento: a modernização e a capitalização do campo de um lado, e a sua legitimação do outro (CARVALHO, 1998, p. 75).

De acordo com Cerqueira (apud BURSZTYN, 1984, p. 58):

(...) o Proterra pretendia promover uma reforma agrária pacífica no Nordeste através da compra de terras aos fazendeiros, de modo espontâneo e por preço de mercado. Este programa transformou-se num grande negócio agrário para os fazendeiros, que assim podiam se desfazer de suas terras inferteis por bom preço, além de ver valorizadas suas propriedades conservadas. Num segundo momento, pressionado pelos fazendeiros, o Proterra, claramente num instrumento da modernização agrícola de 1971 a 1977, foi a principal fonte de crédito rural subsidiado para os latifundiários.

Para BursztyN (1984, p.56) o Proterra e o PIN não produziram mudanças significativas nas áreas onde efetivamente atuaram (por exemplo, a questão da reforma agrária), seus efeitos foram poucos relevantes, principalmente no que diz respeito ao papel de transformador da estrutura econômica social e regional. As oligarquias regionais exerciam o controle sobre as verbas destinadas para as políticas de desenvolvimento rural no Nordeste. Na realidade, recebiam e administravam os recursos na região, com total consentimento das autoridades. A relação de compromisso e fidelidade entre o poder local e o regional se credenciava pela relação de compadrio do poder local no coronel e o poder estatal – governo.

Devido ao fracasso dos dois programas anteriores - PIN e Proterra, o Governo Federal resolve criar o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas no Nordeste

---

<sup>12</sup> Tinha como público-alvo pequeno agricultores, parceiros, arrendatários e assalariados. Em nível nacional, regional e estadual, o Programa era coordenado pelo INCRA. A sua execução no Ceará se dá mediante o convênio do Incra com Ematerce e a SAAb. Além das atividades de redistribuição de terra, o programa inclui a assistência técnica e extensão rural, crédito e cooperativismo.

(Polonordeste)<sup>13</sup> que data de 1973, efetivado em 74, quando naquela ocasião o Banco Mundial manifestou-se interessado por um projeto-piloto de desenvolvimento regional implantado no Rio Grande do Norte. O Polonordeste foi instituído pelo Decreto Lei nº 74.794, de 30 de outubro de 1974, baseado na exposição de motivos nº 269-B do mesmo mês e ano, apresentada ao Presidente Ernesto Geisel pela Secretaria de Planejamento e pelos Ministério da Indústria e Comércio, do Interior e da Agricultura. Era necessária uma política global de desenvolvimento, com prioridade para a transformação do setor agrícola regional, identificado então como o maior bolsão de pobreza do país (SISNANDO, 1994, p. 87).

De acordo com Sisnando (1994 p. 107):

A concepção doutrinária do novo enfoque de desenvolvimento rural integrado, adotado para o Polonordeste, proveio essencialmente do Banco do Nordeste e do Banco Mundial, ambos envolvidos na ocasião em estudos e projetos de financiamentos que buscavam levar os benefícios do desenvolvimento às áreas rurais e aos grupos de produtores de baixa renda. Segundo essa ideologia, o desenvolvimento rural é mais do que o crescimento agrícola. Isto é, ele deve ser multi-setorial, abrangendo a melhoria da educação, saúde e nutrição, além de outros elementos de apoio.

Gomes (1996, p. 65) afirma que o Polonordeste foi constituído como sendo a primeira intenção de se elaborar um programa que atendesse ao pequeno produtor rural, a partir da definição de um público-meta de pequenos agricultores e concentração espacial de serviços (eletrificação, armazenagem, irrigação, estradas vicinais, créditos e assistência técnica e extensão rural) orientados pelos Polos de Desenvolvimento Rural Integrados (PDRI's). Esperava-se assim reverter simultaneamente às condições de baixa produção agrícola e a pobreza social dos agricultores. As áreas compreendidas para a implementação dos PDRI's foram presumidas de maneira que se enquadrassem cinco categorias geográficas estabelecidas: a) Vales úmidos; b) Serras úmidas (acima de 600m); c) Áreas de agricultura seca; d) tabuleiros costeiros; e) pré-Amazônia maranhense.

---

<sup>13</sup> O Objetivo do Polonordeste era a criação de pólos rurais, centralizados por núcleos urbanos de pequeno porte. A área geográfica de abrangência potencial do programa corresponde a 846,5 mil Km<sup>2</sup> e uma população de 16 milhões, tomando por base 1980. Isto representava 50% da superfície e 44% dos habitantes do Nordeste. Na prática, o Polonordeste atuava em 453 áreas selecionadas dentro desse espaço, além de projeto de colonização.



Bursztyn (1984, p.100) diz que para frear o fluxo migratório e o êxodo nas regiões semi-áridas e apoiar diretamente a reorganização dos pequenos agricultores, o governo Federal implantou arbitrariamente o Polonordeste. O modelo estava baseada em “pólos” de desenvolvimento econômico espalhados pelas regiões estratégicas.

Bursztyn (1984, p. 109-110) declara que:

(...) a idéia central implícita na formulação do Polonordeste era a de criar alguns pólos rurais de desenvolvimento, espalhados estrategicamente pelo território da região Nordeste, de maneira que esses núcleos, onde a organização da produção seria mais pura em termos capitalistas, pudessem resolver dois problemas: por um lado, precisava-se frear o fluxo migratório, que era responsável por uma perda absoluta de população em algumas localidades; por outro, esses pólos deveriam assegurar o fornecimento de alimentos aos grandes centros urbanos, sem que a restauração fundiária generalizada fosse necessária. A fixação do homem à terra e a modernização da economia eram, portanto, a meta do Polonordeste.

Por falta de perspectiva de trabalho no campo, grandes contingentes de trabalhadores e camponeses migravam para cidade e a partir do Polonordeste aparece a preocupação com o êxodo para as grandes metrópoles do Centro-Sul. Dessa forma, o Polonordeste é obrigado a incorporar aquela categoria nos programas especiais com direito de acesso a créditos rurais e subsídios agrícolas.

A filosofia do Polonordeste não deixa de ser uma reencarnação dos princípios autoritários – paternalistas que demarcaram profundamente o Estado brasileiro durante a ditadura militar. De todo modo, a modernização agrícola pregada não difere dos “pacotes tecnológicos” implementados de cima para baixo. Bursztyn (1984, p. 116) afirma que os PDRI’s representaram um passo à frente rumo à implantação dos pólos de desenvolvimento rural incrementando a enclavização na região. Assim, a alta concentração de recursos e subsídios em determinadas áreas estratégicas serviram como elemento propiciador de concentração de populações.

Conforme Bursztyn (1984, p. 128) os mecanismos do Polonordeste apresentaram uma certa ambigüidade no que diz respeito ao seu papel na organização da estrutura fundiária. Se por um lado encontra-se explicitamente em seus objetivos formais uma valorização da importância do acesso à terra (e não da redistribuição das propriedades), encontra-se também, por outro lado, justificativas para a concentração. De todo modo, quem mais se beneficiou com a distribuição de terras foram os grandes latifundiários e

médios proprietários rurais, porque supostamente tinha acesso aos créditos bancários com maior facilidade do que os pequenos agricultores.

Enquanto o Polonordeste foi concebido pela Secretaria de Planejamento, da Presidência da República, o Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-árida do Nordeste (Projeto Sertanejo) foi idealizado pelo Ministério do Interior (MINTER). Um dos motivos que inspiraram este programa foi a constatação de que o Polonordeste, pela sua própria natureza, não abrangia todas as áreas do Nordeste seco, daí a instalação de outro programa que se estendesse a zona não assistida pelo Polonordeste (SISNANDO, 1994, p. 36).

O Projeto Sertanejo<sup>14</sup> foi posto em ação em 1976, ano de seca, com a finalidade de atuar nas áreas do semi-árido nordestino, objetivando incrementar e reforçar o suporte produtivo dos estabelecimentos rurais, proporcionando-lhes meios de enfrentar a estiagem e permitindo que a economia do semi-árido se tornasse mais resistente aos efeitos da seca, principalmente pela associação entre agricultura irrigada e agricultura seca. De acordo com Bursztyn (1984, p. 145), o Projeto Sertanejo incluía entre seus beneficiários potenciais os pequenos produtores e médios proprietários rurais, bem como os produtores sem terra. Assim sendo, o Programa apresenta quatro categorias de beneficiários, que recebiam diferenciadamente créditos, serviços e assistência, etc.

1. pequeno produtor sem terra;
2. pequenos produtor com terra;
3. médios proprietários (até 500 ha);
4. grandes proprietários (com mais de 500 ha).

Evidencia-se que nas categorias 3 e 4 foram as que mais se beneficiaram com os créditos, terras e emplementos agrícolas.

Portanto, o Polonordeste e o Projeto Sertanejo terminam sua fase áurea com resultados extremamente negativos para os trabalhadores rurais, pois os grandes beneficiados diretos foram os médios e grandes proprietários. Assim, a concentração da terra aumentou e os agricultores continuaram mais aviltados.

---

<sup>14</sup> O Projeto Sertanejo foi criado por Decreto 78.299, de 23 de agosto de 1976, destinado a estabelecer formas de produção que levassem em conta as secas como uma constante no modelo de transformação e valorização do Nordeste Semi-Árido.

Como assinala Chaloult (apud GOMES, 1996, p. 45-73), a fase do Polonordeste encerra-se com uma série de contradições: a) ao mesmo tempo em que o programa visava formalmente facilitar o acesso à terra, sua implantação acentuou a tendência a tornar esse objetivo ainda mais difícil, uma vez que suas obras de infra-estrutura valorizavam a terra, tornando sua aquisição cada vez mais cara. Isso acarretou em aumento do contingente de assalariados e, em última instância, da taxa de urbanização; b) dado o tamanho de sua produção e o fato de o programa não conseguir transformar a estrutura de comercialização tradicional, os que mais desfrutaram da melhoria do sistema viário foram os grandes proprietários e comerciantes; c) ainda que o crédito subsidiado beneficiasse efetivamente os trabalhadores sem terras, o resultado seria um aumento da demanda por terras, o que representaria, em última instância, uma garantia complementar à sobrevivência da estrutura tradicional do latifúndio, já que, dessa forma, a renda da terra aumentaria; d) no que diz respeito à criação de empregos, a modernização foi, mais do que tudo, geradora de desemprego. Além disso, os pólos constituíram-se em pontos de atração demográfica e o resultado foi uma expansão mais rápida do setor social à margem dos benefícios, comparativamente ao grupo de beneficiários, cuja elevação real da renda não compensou o volume de recursos investidos pelo Estado (CHALOULT apud GOMES, 1996, p. 12).

## 2.6 OS ANOS 80: O APELO À PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA

Dado o descrédito do Polonordeste (PN) e do Projeto Sertanejo, o Governo Federal, com o apoio financeiro do Banco Mundial decreta um novo “pacote” denominado Projeto Nordeste<sup>15</sup> - lançado formalmente em 1985, por Decreto do Presidente Sarney - alvo de críticas dos movimentos sociais organizados - cuja finalidade era ampliar e enriquecer o debate em torno da participação social e das grandes questões do desenvolvimento da região. A meta era atingir os pequenos produtores rurais através de recursos - terra, crédito, financiamento, recursos hídricos etc.

---

<sup>15</sup> O Projeto Nordeste teve sua fase de preparação em 1983 e 1984, no governo Figueiredo, sendo mobilizadas centenas de técnicos da esfera federal, regional e estadual, mas sem a participação dos beneficiários e de entidades da sociedade civil. O modelo era absolutamente antidemocrático nos moldes estabelecidos pelos governos militares que dominaram o País nos últimos 20 anos. No dia 1º de abril de 1985, o presidente Sarney, assinou dois decretos. Através do primeiro criava o Projeto Nordeste que tinha a duração de 15 anos. O segundo decreto, do mesmo dia, criou um componente que seria de apoio ao pequeno produtor rural.

Não obstante, comparando com os anteriores, o PN<sup>16</sup> trazia algumas novidades, como o problema a erradicação da pobreza rural e uma maior inserção das comunidades na implementação do Programa. Mesmo sob forte centralização, o Projeto acenava para algumas bandeiras como participação, autogestão e democracia de base.

O Projeto objetivava beneficiar o pequeno agricultor pela elevação de sua qualidade de vida, visando atender a dois milhões de famílias de pequenos produtores rurais, num espaço de quinze anos. Constituía-se como um esforço de avaliação e redefinição da política e estratégia de desenvolvimento regional. Como salienta Chaloult (1985, p.54), o Projeto Nordeste é baseado numa estratégia em três etapas, orientadas para os seguintes setores: a) rural; b) urbano e c) diversos setores econômicos e sociais.

Beltrão (1985, p. 2) argumenta que o Projeto Nordeste compreende duas grandes fases:

(...) a primeira, ao longo de 1983, destinada à concepção de uma política regional, envolvendo a explicitação de objetivos e diretrizes para os espaços rurais e urbanos, deu prioridade à estratégia de desenvolvimento rural e, em face disso, à preparação de um Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural; a segunda (prevista para 1984-85), vem detalhando as estratégias (e respectivos programas) de desenvolvimento urbano, industrial, de infra-estrutura e de serviços sociais básicos, assim como completando o quadro de programas rurais.

O Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP) era um componente dentro do Projeto Nordeste que entrou em ação a partir de 1985. Foi um dos mais abrangente e planejados programas de desenvolvimento para a região. Ele incorporou sete componentes: ação fundiária, recursos hídricos, crédito rural, pesquisa adaptada, assistência técnica e extensão rural, comercialização e apoio às pequenas comunidades rurais. O PAPP<sup>17</sup> foi criado visando estimular e induzir os pequenos produtores rurais a participarem e se organizarem sob forma associativista, objetivando aumentar os níveis de produção,

---

<sup>16</sup> A evidência de que as transformações sócio-econômicas ocorridas no Nordeste, nos últimos decênios, foram insuficientes para a erradicação da pobreza absoluta rural e urbana para o alargamento do mercado na Região, levou o Governo Federal à criação do Projeto Nordeste. Através da Portaria Interministerial nº. 158/82, datada de 20, assinada pelos Ministros de Planejamento, Agricultura e Interior, instituiu-se uma Comissão Interministerial para supervisionar a elaboração desse Projeto, cuja coordenação executiva foi delegada à Secretaria Executiva da Sudene de setembro de 1982 e assinada pelos Ministros de Planejamento, Agricultura e Interior, instituiu-se uma Comissão Interministerial, para supervisionar a elaboração desse Projeto, cuja coordenação executiva foi delegada à Secretaria Executiva da Sudene.

<sup>17</sup> A atuação desse Programa atingia todos os Estados nordestinos, de modo que em cada região recebia um nome específico da cultura local, por exemplo, na Ceará passou a ser chamado PAPP-Produzir.

produtividade e renda. Para facilitar e estimular a participação dos beneficiários no PAPP, criou-se o segmento Apoio às Pequenas Comunidades Rurais (APCR)<sup>18</sup>, última política desse processo. As comunidades, mobilizadas e organizadas em associações, administram um fundo, representando em quase todos os Estados de 10 a 15% do custo total do Programa. Esse fundo servia para construir pequenas obras coletivas, demandadas pela comunidade (CHALOULT, 1985, p. 6).

O segmento APCR, embora favorecesse a participação popular no PAPP, Chaloult assegura que era contraditório e perigoso, porque usava a força de trabalho dos próprios beneficiários para construir, a custo barato, obras de infra-estrutura que o próprio Estado tinha o dever de fazer. Então, o movimento sindical dos trabalhadores rurais criticava a tentativa golpista do Governo Federal de enfraquecer o movimento fomentando associações e lideranças paralelas. (CHALOULT, 1985, p. 10).

Chaloult (1985, p. 10) chama a atenção para um outro elemento importante no APCR, que é a questão da organização institucionalizada das comunidades pelo Estado e pelo Bird. As associações paralelas apresentavam uma outra ameaça: elas são vulneráveis às manipulações de diferentes grupos que não representam os interesses dos beneficiários do PAPP. De acordo com ele:

Segundo as lideranças sindicais, o APCR é perigoso porque seria uma tentativa golpista contra o movimento sindical dos trabalhadores rurais, criando associações e organizações paralelas. Desta forma enfraqueceria o seu movimento, fomentando lideranças paralelas. (...) Não haveria necessidade de criação da Associação em cada comunidade, vez que o sindicato, em ação conjunta com a cooperativa de trabalhadores rurais no Município, tem justamente a função de organizar as comunidades e representar os seus interesses. A criação de associações paralelas pode simplesmente representar a visão de esvaziar o sindicato ao invés de fortalecê-lo, como propõe o Projeto [FETAPE] (CHALOULT, 1985, p. 12-13).

O contexto dos anos 80 foi fortemente marcado pela ascensão dos movimentos sociais que de certa forma imprimiram mudanças nas estruturas das instituições e dos programas governamentais. Por exemplo, na primeira fase do PAPP existiam os interlocutores, como os Sindicatos de Trabalhadores Rurais (STRs), as Federações e a

---

<sup>18</sup> Na época, havia o entendimento de que o envolvimento dos sindicatos com os APCR seria um perigo, visto que alguns sindicatos, ao se envolverem, principalmente no andamento e avaliação do APCR, ficassem atrelados ao Estado ou mesmo tutelados, sendo utilizados para referendar esse programa.

Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), que tinham participação garantida em comissões municipais, comissões paritárias estaduais e na Comissão Regional de Desenvolvimento Rural (CRDR). As entidades sindicais e os movimentos populares voltavam a se organizar e conquistava espaços importantes no cenário político nacional. Portanto, conquistavam liberdade para denunciar os desvios de verbas, assim como a negligência governamental.

Favero assinala que as entidades criticavam a proposta demagógica da participação dos beneficiários do PAPP, porque o governo exercia controle direto sobre a escolha dos beneficiários. As associações no ponto de vista dele eram meros instrumentos formais criados para obter recursos. Portanto, o autor assinala, “no momento, em que os recursos chegavam na localidade, as associações se desmobilizavam internamente”. (FAVERO, 1991, p. 37).

Na prática, o elemento participativo era um pano de fundo para mascarar a lógica do continuísmo dos programas passados. O *marketing* político do Estado fracassava e as estatísticas apontavam cada vez mais a exclusão social de milhões de trabalhadores tanto no campo quanto na cidade. May (1998, p. 12) afirma que os resultados do Projeto tem sido decepcionantes, pois o governo preferiu tratar os problemas nordestinos com solução hidráulica, em vez de recorrer a políticas redistributivas.

A Tabela 03 mostra as principais características dos Programas de desenvolvimento Rural e o perfil do público-meta beneficiado. Também está mencionado o volume de recursos destinados para a efetivação do Projeto.

**Tabela 03**  
**Principais características dos grandes programas de combate à pobreza rural do Nordeste desenvolvido entre os anos 60 e 80**

PROGRAMA	PERÍODO	ÁREA ATINGIDA	RECURSOS (p/ano)	BENEFICIÁRIOS
PIN	1970/1974	Nordeste		100,000 famílias
PROTERRA	1971/1974	Nordeste		
Polonordeste	1974/1985	Nordeste	US\$ 766 milhões (74-79) Cr\$220 bilhões (80-85)*	Pequenos produtores de baixa renda, assalariados rurais, Sem-Terra
Sertanejo	1976/1979	Semi-árido nordestino	Cr\$29 bilhões*	Sem-terra, assalariados rurais, pequenos e médios proprietários agrícolas.
PROHIDRO	1979/1985		Cr\$59 bilhões*	Pequenas comunidades, propriedades privadas.
PROCANOR	1980/1985	Áreas canavieiras do Nordeste	Cr\$7 bilhões*	Populações pobres, pequenos agricultores, sem-terra e assalariados.
P. Nordeste	1985 em vigor	Nordeste semi-árido	Cr\$3,2 trilhões*	Pequenas propriedades rurais (100há), sem-terra, pequenas comunidades.
São Vicente	1986/1989	Nordeste		Organização de pequenos produtores rurais
Pe. Cícero	1988/1989	Nordeste	CZ\$76,9 bilhões**	1,9 milhões de famílias, pequenas propriedades comunitárias, minifundistas, sem-terra.

\*Ano de referência: 1984

\*\* Ano de referência: 1988

Fonte: Dados da pesquisa

De todos os Programas, o Projeto Nordeste foi o que mais recebeu recursos dos cofres públicos e das agências multilaterais, num total de Cr\$ 3,2 trilhões no período de 1985 em diante. O segundo no *ranking* é o Polonordeste que chegou a receber US\$ 766 milhões no primeiro período de 1974 a 1979. Na Segunda fase de 1980 à 1985 é agraciado com um montante de Cr\$ 220 bilhões para a implementação das linhas de ação e de créditos.

O Polonordeste no Ceará somente atingiu a Serra do Baturité e a Ibiapaba. Um novo acordo com o Bird criou um novo Programa para abranger o restante do Estado denominado de Projeto Ceará. No Polonordeste/Projeto Ceará<sup>19</sup> a coordenação e acompanhamento estavam em nível nacional, sob a responsabilidade da Seplan-PR, do MINTER e do MINAGRI. O Projeto Sertanejo era administrado pelo MINTER, via SUDENE.

## 2.7 DESCENTRALIZAÇÃO E SUSTENTABILIDADE NOS PROGRAMAS DOS ANOS

90

A ação governamental (programas de desenvolvimento rural) no Nordeste durante os anos 90 passa por uma série de profundas modificações. Ainda durante os anos 80, sobretudo no final desta década, a Comissão Regional de Desenvolvimento Rural (CRDR) (fórum que agrupava a coordenação do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor) havia se transformado em campo de batalha opondo duas correntes principais: os defensores do caráter social do PN (sobretudo CONTAG e as FETAG's) e os defensores de um programa de cunho prioritariamente econômico, que se configuraria em projetos produtivos (representantes do governo e do Bird). Esse debate se aprofundou no início dos anos 90, quando o governo decidiu priorizar o caráter econômico dos mesmos. Ao mesmo tempo verificou-se um processo de descentralização dos programas governamentais. De modo que os governos estaduais assumem a direção dos programas.

De acordo com a análise de Arretche (1996, p. 44-65), na década de 80 ocorreram reformas de tipo descentralizador em um número expressivo de países. É certo que tais reformas foram realizadas segundo estratégias distintas, sendo as mais conhecidas a desconcentração, a delegação, a transferência de atribuições e a privatização ou desregulamentação. Conforme a autora, “um movimento tão expressivo dá a impressão que a roda história pende para desregulamentação”.

Arretche (1996, p. 70) faz questão de apontar que:

---

<sup>19</sup> No Ceará o Polonordeste/Projeto Ceará ficou a cargo a Seplan-CE e vinculada a CEPA-CE, enquanto o Projeto Sertanejo dividia suas áreas de atuação entre DNOCS e a Secretaria de Agricultura e Abastecimento (SAA).



(...) com a redemocratização – e especialmente com a emergência do Congresso e dos governadores de estado como atores decisivos no processo decisório, se reequilibram as condições de negociação entre elites políticas regionais e federais na barganha federativa. Assim, as medidas descentralizadoras ocorridas no Brasil a partir da década de 80 – que, alias, não são muitas – são resultados da disputa de poder por parte de elites políticas de âmbito local, cujos recursos institucionais, especialmente o controle de máquinas eleitorais e administrativas locais, foram notavelmente fortalecidos com a competição eleitoral como instrumento da legitimidade dos governantes.

O apelo a descentralização política e econômica têm forte divulgação nos programas governamentais no Brasil e particularmente no Nordeste, nos meados dos anos 90. Para alguns autores a descentralização apresenta uma característica de rompimento com a estrutura tradicional de administração da coisa pública. Assim sendo, Hammes (1995, p. 2) pensa que: “a descentralização constitui um rompimento com o passado, porque a América Latina foi tradicionalmente gerida através de formas de governo altamente centralizadas e hierárquicas. Essa tradição de poder centralizado e burocrático determinou a evolução institucional e pode ser responsável pelo enorme *gap* entre a América do Norte e a do Sul”. Nos anos 90, o Bird passa a adotar uma política de financiamento de recursos para os Estados, que incorporassem a bandeira da parceria e da gestão compartilhada entre governo e sociedade organizada.

No Ceará em decorrência da reformulação do PAPP ainda no governo de Ciro Gomes (PSDB), em 1993, instituiu dois tipos de subprogramas recomendado pelo Bird: Programa de Apoio Comunitário (PAC) e o Fundo Municipal de Apoio Comunitário (FUMAC). No PAC, as comunidades apresentavam seus projetos diretamente para a Seplan-CE, ao passo que no FUMAC começou com a organização das autoridades, a prefeitura e as comunidades formavam os Conselhos Comunitários Municipais, que faziam o diagnóstico da realidade e encaminhava os projetos para a Seplan-CE examinar.

Durante os anos 70 e anos 80, os grandes programas eram planejados de cima para baixo pelo Governo Federal e executados pelas agências regionais de desenvolvimento. A idéia de resgatar o conceito de participação, que aparece na década de 80, enquanto o de descentralização surge efetivamente em meados dos anos 90. A discussão sobre gestão compartilhada com a sociedade civil refletiu, também, na elaboração das estratégias do Projeto Áridas.

## 2.8 PROJETO ÁRIDAS: O NORDESTE EM QUESTÃO?

O Projeto Áridas (PA) procura discutir a região semi-árida no seu todo, ele afirma que a sustentabilidade “é o que apresenta condições de durabilidade ao longo do tempo”. Desta maneira deve ser economicamente sadio, socialmente justo, ambientalmente responsável e politicamente fundamentado na participação da sociedade.

Em sintonia com o Projeto Áridas, o Plano de Desenvolvimento Sustentável do Ceará 1995-1998, discorre sobre sete princípios e práticas, que deverão ser adotadas para um maior processo de desenvolvimento do Estado dentro do cenário regional e nacional: a) sustentabilidade, não apenas ambiental e social, mas também política e econômica; b) visão de longo prazo, para começar já preparar o futuro desejado; c) a participação e a parceria; d) a descentralização, para aumentar a capacidade de realização; e) qualidade para que o Estado atenda melhor os cidadãos; f) a integração e h) regionalização.

O Projeto Áridas tem como meta principal o enfoque na questão do problema do semi-árido do Planeta, pois é nessa região onde ocorre o maior problema de desequilíbrio sócio-ambiental. Caracteriza-se uma zona extremamente vulnerável quanto às variações climáticas e as atividades humanas inadequadas. Pode se afirmar que a região constantemente é acometida por problemas do tipo: pobreza absoluta, repetidas crises de fome aguda, emigração massiva, incerteza de colheitas e, conseqüentemente, insegurança quanto a continuidade de assentamentos humanos e de suas culturas e civilizações.

Baseado nos problemas diagnosticados, um dos princípios proposto pelo Projeto Áridas é de que os fatores sócio-econômico, políticos e culturais estão na origem da pobreza e da degradação ambiental nessas áreas. Qualquer esforço sério para desenvolver essas regiões deve orientar-se em estratégias sócio-econômicas que incluam a participação da sociedade civil e o compromisso político com reformas estruturais, com a reforma agrária, acesso à água com manejo adequado, além do aperfeiçoamento das políticas agrícolas em nível nacional e regional.

O novo caminho de progresso continuado para o Nordeste é o desenvolvimento sustentável. Ele envolve a conciliação da eficiência econômica, da equidade social, da liberdade política e da preservação ambiental, em processo integrado de evolução social que, considerado globalmente, significará: a) mais crescimento sustentado e compartilhado

por todos; b) modernização produtiva e competitividade, além de inserção mais ampla e dinâmica da região nacional e internacionalmente; c) mais educação e qualificação e mais saúde e habitação, voltados para uma vida mais produtiva e para o bem-estar; d) menos pobreza e menos desigualdades, condições para mais liberdade, mais democracia, mais justiça social; e) mais desenvolvimento hoje e mais amanhã, ou seja, desenvolvimento contemplando o uso equitativo e a conservação dos recursos naturais.

O Projeto Áridas tem apontado para um desenvolvimento de forma harmônica, abrangente e multi-dimensional. Com isso, tem definido um conceito de desenvolvimento sustentável para o semi-árido do Nordeste de maneira que possa ser alcançado dentro de uma geração. Assim, o desenvolvimento sustentável é o que apresenta condições de durabilidade ao longo do tempo. Para isso, deve ser economicamente sadio, socialmente justo, ambientalmente responsável e politicamente fundamentado na participação da sociedade (Projeto Áridas, 1995, p. 11).

\*

Conforme apontamos, a seca é um dos principais problemas que têm modificado e transformado as relações sociais no sertão Nordestino. Em primeiro lugar, a ação dela tem provocado uma mobilidade dos sertanejos para as mais diversas regiões em busca de sobrevivência e trabalho. Em segundo lugar, os horrores e a mortandade só vieram a público a partir do final do Século XIX, no Império. Então, a divulgação do genocídio de sertanejos nas duas grandes secas -1877-1879- motivou, no início da República, a criação das primeiras Inspetorias para tratar dos efeitos sociais do fenômeno. Em terceiro lugar, as revoluções vinham em benefício de grandes proprietários, produzindo uma verdadeira indústria da seca.

A princípio o combate às secas no Nordeste foi tratado na década de 50 pelo Governo Federal como “solução hidráulica”, de modo que isso bastaria para resolver o problema do sertanejo. Essa medida não resolveu de fato a questão sócio-político ambiental, portanto, nas décadas seguintes os governantes criaram os programas de fixação do homem a terra. Nesse sentido, a lógica da fixação do homem ganhava um novo

significado, isto é, menos migração e mais estabelecimento dos currais eleitorais. Outra modalidade que não alterava substancialmente a realidade do camponês nordestino.

Entretanto, observamos que os programas pensados para o Terceiro Mundo, sobretudo, para o Nordeste, tinham um objetivo claro: não tocar no problema maior, quer dizer, a grande concentração de riquezas dos grupos oligárquicos regionais. Assim, os programas e os projetos eram implantados em formas de “pacotes fechados” sem que houvesse nenhuma participação popular. Nesse entendimento explica o fato da maioria deles terem sido lançados no auge da ditadura militar.

Contudo, após o fracasso de todos os programas conduzidos pela ditadura, o resultado foi um grande prejuízo para os agricultores, já que estes continuavam cada vez mais pobres, subservientes ao mandonismo local.

Enfim, no final da década de 80 e início dos anos 90, surgem os “novos programas” com apelo para os métodos mais participativos, em que os pequenos agricultores através de organização comunitária pudessem auferir recursos para projetos de infra-estrutura, sociais e produção. Entretanto, na década de 90 a retórica da participação popular e da organização social eram não exclusivamente bandeira da esquerda, mas também dos governos chamados de direita ou situação.

### **3 DE PADROEIRO A PROJETO PÚBLICO: O CASO DO PROJETO SÃO JOSÉ (PSJ)**

Neste capítulo mostraremos, em princípio, as transformações ocorridas nas duas últimas décadas no estado do Ceará, sobretudo com a ascensão política de Tasso Jereissati ao poder Executivo Estadual em 1986. Durante esse período de transição política é que começa a aparecer os primeiros programas governamentais dirigido pelo então governador eleito. No caso do projeto analisado, podemos dizer que suas raízes é fruto desse mento, apesar de que somente em 1995 ter se afirmado enquanto PSJ. Nesse entendimento, apresentaremos o quadro geral sobre a origem e as principais diretrizes operacionais delineadas pelo PSJ. Por fim, mostraremos a partir dos relatórios 1997/98, publicados pela Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR), alguns resultados alcançados pelo programa nos três últimos anos no Ceará.

### **4 OS “GOVERNOS DAS MUDANÇAS”: UMA RETÓRICA *LIGHT* NO CEARÁ?**

Na segunda metade dos anos 70 a crise econômica e as perspectivas de diferentes setores da sociedade civil colocam em cheque o Estado autoritário. Com o esgotamento do “milagre” brasileiro e o início da liberalização do regime militar, no final dos anos 70, a forte presença estatal, ainda que em nome de uma ideologia tecnocrática, iria, paradoxalmente, contribuir para a politização dos problemas gerados pelo desenvolvimento capitalista concentrador e excludente (GONDIM, 1996, p. 34).

Na primeira metade dos anos 80, a luta em torno da democracia política levou os movimentos sociais, urbanos e rurais, às ruas reivindicando mudanças nas instituições e nas relações ético-política. Então, a luta por maior transparência na política, abertura partidária e participação da sociedade civil na vida política eram os fatores importantes da época. Um exemplo desse momento foi o movimento das *Diretas-Já* em 1984, tido como maior expressão de luta pela restauração da democracia nacional.

A redemocratização brasileira chega após vinte anos de regime militar (1964-1984). A primeira eleição se deu por um Colégio Eleitoral em 1985, na qual o candidato a presidente Tancredo Neves e o vice José Sarney, ambos do (PMDB), tornavam-se os primeiros civis eleitos pós Ditadura Militar. Todavia, Tancredo Neves é acometido de doença e morre antes de ser empossado, o que possibilitou à ascensão do vice José Sarney à Presidência da República em 1986.

Naquele mesmo ano, Sarney, sobretudo para efeito de governabilidade, lançava o Plano Cruzado, que meses depois serviu de aporte eleitoreiro para fazer a maioria dos governadores e do Congresso Nacional. Por conseguinte, o PMDB, naquela ocasião, tornava-se o partido majoritário em nível nacional, com exceção do estado de Alagoas, que elegeu Collor de Mello pela legenda do Partido da Reconstrução Nacional (PRN).

No Ceará, os coronéis saem de cena pública, depois de duas décadas de dominação política no Estado. Ao mesmo tempo, ascende ao cenário político o empresário Tasso Jereissati (eleito para governar do estado do Ceará de 1987-1991 pelo PMDB), quando recebeu apoio de grupo de empresários “progressistas”<sup>20</sup> e até de setores da esquerda cearense, como o Partido Comunista Brasileiro (PCB) e o Partido Comunista do Brasil (PC do B)<sup>21</sup>. Este governo num discurso um tanto inusitado proclamava romper e acabar com os laços de clientelismo e de paternalismo político na região. A retórica se pautava no combate à pobreza, na moralidade e na eficiência do uso da máquina pública. Como bem colocou Gondim (1996, p.23) a idéia de superação das práticas viciosas na política era um objetivo alardeado pelo projeto político dos “Governos das Mudanças”. Porém, para a autora, a ascensão deste grupo ao poder não significou, no entanto, o fim do coronelismo no Ceará, porque este já estava, senão extinto, pelo menos moribundo.

Atualmente, a crítica ao modelo desenvolvimentista do governo cearense não parte da esquerda, mas de seu grande parceiro, o Bird. Esse governante mantém uma relação

---

<sup>20</sup> No Ceará, os empresários “progressistas” reuniram-se no Centro Industrial Cearense (CIC), entidade existente desde 1919 e que permanece submetida à conservadora Federação das Indústrias do Estado do Ceará (FIEC) até 1978. Até então, era praxe que o presidente da FIEC assumisse também a presidência do CIC. Essa tradição foi alterada por iniciativa do empresário José Flávio Costa Lima, presidente da FIEC que, apesar de ter assinado documento ao presidente Figueiredo alertando para abertura, reconheceu a necessidade de ceder um espaço aos jovens empresários cearenses, abrindo mão da presidência do CIC, que foi então ocupada por Beni Veras. Nos biênios seguintes, a presidência do CIC seria ocupada por nomes que também viriam a desempenhar importantes papéis nos governos mudancistas: Amarílio Macedo (1980-81), Tasso Jereissati (1982-83), Sérgio Machado (1984-85) e Assis Machado Neto (1985-86)

<sup>21</sup> Vale frisar que logo depois os partidos como o PC do B e PCB romperam com a aliança cambebista.

cordial de longa data com esta agência cujos investimentos podem ser estimados em cerca de US\$ 500 milhões. Entretanto, a crítica foi direcionada aos índices sociais de pobreza que foi analisada como “grave e profunda”, que de certa forma está diretamente interligada ao demasiado aumento da concentração de renda nos últimos tempos.

A revista ISTOÉ, baseado nos estudos realizado pelo Deputado Federal Eudoro Santana (PSB-CE) sobre a “Era Tasso” (1986-1998), procurou desmistificar o discurso de “Ilha de prosperidade” vigente no Ceará. Os resultados da investigação vêm demonstrar a farsa do discurso de desenvolvimento implementado pelos tucanos no Ceará. Na pesquisa foram revelados índices inferiores em muitas áreas, exemplo maior foi o PIB e o setor agropecuário, comparados com a gestão das antigas oligarquias que dominaram anteriormente o Ceará. Vejamos a demonstração:

Sob o chicote dos ‘coronéis’, a taxa média de crescimento do Produto Interno Bruto do setor industrial foi de 13,46%, enquanto nas gestões de Tasso e Ciro o crescimento foi de apenas 4,15%. No segmento agropecuário, o resultado foi pior. O coronelato fez com que o PIB do setor subisse 1,47% e com os tucanos a agropecuária cearense registou o índice de -6,32% (ISTOÉ, 16/8/2000, p.34-36).

Para a estudiosa dos governos social-democratas Gondim (2000) muito incomoda o tipo de prosperidade implantada e alardeada pelos governos Tasso Jereissati e Ciro Gomes no Ceará<sup>22</sup>. Essa mesma análise é compartilhada por Santana (2000, p.34-36) que afirma ser a realidade sócio-econômica fetichizada, já que dados sobre a agricultura no Estado chegam a empregar 40% da mão-de-obra total. Este é um fenômeno extremamente paradoxal para quem sempre investiu e criou nos últimos anos uma imagem virtual do Estado tanto internamente, como externamente para os organismos multilaterais e bilaterais de financiamentos.

## **5 A ECONOMIA RURAL NO CEARÁ**

O Censo Agropecuário de 1995 trouxe à luz vários dados surpreendentes: a) as terras ocupadas por lavouras temporárias somaram 1.379.000 hectares e por lavouras

---

<sup>22</sup> Gondim diz que o a agricultura tem um grande peso Ceará. Para se ter uma idéia, 46% da força de trabalho ainda está na agricultura. Portanto, a participação do estado no PIB brasileiro, por exemplo, passou de 2,1% em 1986 para 2,4% em 1990. Porém, é preciso deixar claro que o problema da pobreza continua.

permanentes 951 mil hectares, perfazendo ao todo, 169 mil estabelecimentos nessa categoria de exploração; b) as pastagens naturais cobrem 4,3 milhões de hectares, ou 48% da superfície total dos estabelecimentos agropecuários; c) áreas de uso misto, com lavouras e pastagens, utilizam 2 milhões de hectares; d) os 236 mil hectares de florestas naturais estarão dentro de apenas 7 mil estabelecimento; e) há também 928 mil hectares de solos produtivos, mas não utilizados economicamente; f) completam a superfície dos estabelecimentos as terras com horticultura, as pastagens e as matas cultivadas e com outras finalidades pouco expressivas; g) quanto a condição do estabelecimento, 88% das terras são exploradas pelo produtor, 7% por ocupantes e o restante por arrendatários e parceiros (Governo do Ceará, 1999).

A população do Ceará chega a ser aproximadamente em torno de 6,9 milhões de habitantes, dos quais 35% estão radicados no campo. Portanto, cerca de 2,3 milhões de pessoas, afora aquelas residentes nos vilarejos e pequenas cidades interioranas, são dependentes da agricultura. Existe um fenômeno importante a ser registrado no momento, no tocante à situação demográfica do Estado. Esse tem a ver com o decréscimo da população rural, em termos absolutos, a partir da década de oitenta: a população que mora hoje no campo é semelhante a de 1960.

Araújo (2000, p. 43) se referindo as últimas décadas, diz que a economia do Ceará sofreu uma rápida urbanização e uma expansão industrial, que segundo ela, conduziu a uma larga concentração de renda numa camada social altamente privilegiada. No ponto de vista da pesquisadora existem “evidências disponíveis que demonstram um declínio acentuado da participação da agricultura no PIB, embora o setor agrícola ainda seja vital ao bem estar econômico de 2,2 milhões de habitantes rurais”.

Ainda com relação ao Censo de 1995, pode-se averiguar que a população ocupada na agricultura era de 1.170.000 pessoas com mais de 10 anos, representando 40% do total de pessoas ocupadas no Estado. Essa proporção, que já foi de 60% em 1970, caracteriza a tendência histórica de redução da posição relativa do emprego agrícola no contexto de economia geral. Para o período de 1999-2002, prognósticos feitos por um economista, será alcançado um novo estágio, quando o emprego absoluto começará a cair. Então, calculava-se que até o final de 2000, desapareceriam entre 90 e 100 mil postos de trabalhos diretamente vinculados à produção agropecuária (Governo do Ceará, 1999).



O Plano de desenvolvimento rural do Ceará - 1999 a 2002, - faz referência à questão do desemprego de forma quase otimista, pois diz claramente que o contingente desempregado no campo poderá ser incorporado em outras atividades não-agrícolas na zona rural.

## **6 INTRODUÇÃO E DIRETRIZES BÁSICAS**

Em 1995, foi lançado pelo governador Tasso Jereissati o Plano de Desenvolvimento Sustentável (Seplan-CE, 1995), que apresentava como ponto de partida a visão de futuro, de longo prazo e baseado na lógica do desenvolvimento sustentável. Para tanto, neste contexto, o antigo PAPP<sup>23</sup>, a partir da reformulação de 1995, recebia uma nova denominação - PSJ.

O PSJ é concebido como um dos instrumentos para a implementação de ações de desenvolvimento sustentável do Estado, com a participação ativa das comunidades, com vista a aumentar o acesso das populações mais carentes às atividades de geração de emprego e renda, assim como à provisão de serviços sociais básicos e de infra-estrutura como meios de redução da pobreza.

Nesse sentido, o PSJ procura apoiar através de investimentos prioritários não-reembolsáveis, subprojetos selecionados e solicitados por grupos de beneficiário das comunidades carentes, através de suas organizações comunitárias representativas, legalmente constituídas, o que podemos observar a partir de seus objetivos: a) melhorar as condições de vida das populações; b) descentralizar o processo de tomada de decisões; c) melhorar mecanismos para intensificar o atendimento aos segmentos mais pobres da área rural; d) fornecer apoio financeiro, não reembolsável as comunidades rurais; e (e) estimular a participação dos municípios e comunidades beneficiadas, por meio da mobilização de recursos próprios para aplicação nos subprojetos (Governo do Ceará, 1999/2000).

---

<sup>23</sup> O PAPP foi concluído em dezembro de 95, tendo como saldo o atendimento de 2.752 comunidades com 2.752 subprojetos em 58 municípios do Estado beneficiando 147.823 famílias, nas diversas linhas de atuação cuja prioridade final foi a eletrificação rural. O novo contrato (3918-BR) prevê o atendimento até seu término (ano 2000), de mais 4.500 subprojetos comunitários, já tendo sido liberados até agosto de 1999, 2.285 subprojetos, atendendo a 2.100 comunidades, com ações direta em 175 municípios, beneficiando 146.930 famílias (SDR,1999)

## **7 TIPOS DE SUBPROGRAMAS**

### **7.1 ANOS 90: AS EXPERIÊNCIAS DO PAC E FUMAC**

Em meados dos anos 90, foram implementados nos programas de desenvolvimento rural no Nordeste duas experiências, a saber: o Programa de Apoio Comunitário (Pac) e o Fundo Municipal de Apoio Comunitário (Fumac).

O primeiro foi uma versão adaptado a partir da experiência do PAPP no Ceará em 1993, por recomendação do Bird, para estimular a descentralização das políticas municipais. Neste período, o governo do estado do Ceará era Ciro Gomes. Então, este orientou o Projeto para as atividades produtivas, porque seria politicamente favorável mostrar geração de emprego para o pequeno produtor rural, portanto, denominou o PAPP-Produzir. Neste sentido, o Programa começou com 165 municípios no modelo Pac e tinha como coordenadora regional a SUDENE. Entretanto, a partir de 1993, o PAPP ganhava mais autonomia no que diz respeito a execução diretamente pelos Estados, embora a SUDENE tivesse o papel de supervisão e avaliação do Programa.

Na fase inicial de operação do Pac, as comunidades contratavam as empresas privadas para ajudar na elaboração da proposta. Estas, muitas vezes faziam os projetos sem a participação real das comunidades no processo de negociação. Desta maneira, criou-se o papel das entidades “guarda-chuva” ou “fantasmas”, que emprestavam o nome para outras comunidades não organizadas pleitearem os projetos. Naquela fase, era comum a prática de desvios e de ingerência de verbas públicas para outros fins por intermediários.

Nesta fase existia poucas informações e muito controle político. O governo influenciava as comunidades a selecionar os projetos que ele queria. Também podemos salientar que era natural a ingerência direta de governos locais solicitando projetos de suas comunidades. As denúncias da época por técnicos oficiais dizem respeito às influências de políticos, que sempre ligavam para os escritórios reclamando a aprovação de seus projetos, porque eram do partido do poder (BERTHET, 1996, p. 38).

O segundo - Fumac - difere do primeiro basicamente pelo fato da aprovação das propostas de financiamentos serem de responsabilidade dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável (Cmds). Naquela época do Produzir, o Bird começou a

preparar o terreno para implantar os Cmds por considerar melhor para descentralização municipal. Consta que existiam onze conselhos piloto do modelo Fumac no Ceará

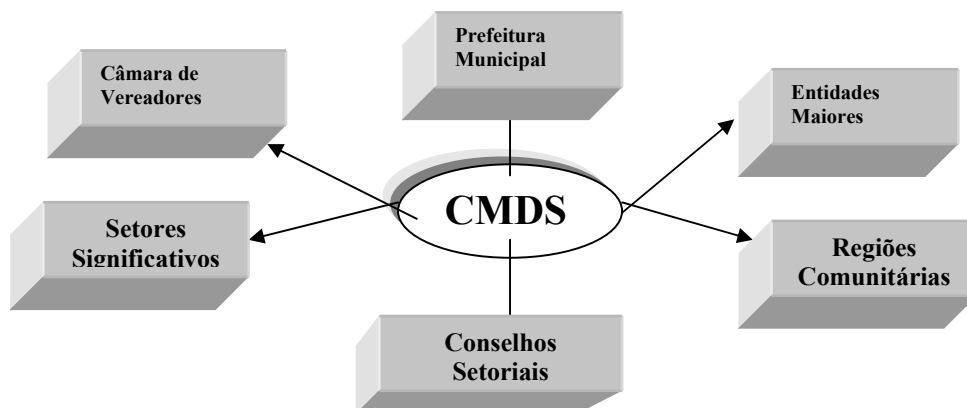
O Cmds é uma experiência de gestão descentralizada implementada no Ceará desde 1988. Ele é concebido dentro da arquitetura de participação erguida pelo segundo mandato do governo Tasso. Estas instâncias municipais que vingaram e que hoje reúnem cerca de 4.300 conselheiros, se encontram presentes em 160 das 184 cidades cearenses (apenas 18 com mais de 50.000 hab.), cobrindo, portanto, 87% do território estadual, ainda que funcionando efetivamente apenas em 75% desse universo, ou seja, em 120 municípios. O processo de implantação tornou-se paulatinamente mais lento principalmente por problemas financeiros dos municípios, que dividem com o Governo as despesas operacionais de instalação, já que apenas os 20 primeiros municípios tiveram as despesas inteiramente bancadas pelo Governo estadual (CORDEIRO, 2000).

A composição dos Cmds, referidos no *folder* elaborado pelo Governo, Prefeituras e Universidade Federal do Ceará - UFC, apresenta: “representantes dos diversos segmentos sociais que compõem o município, dentro das seguintes áreas: Prefeitura municipal, Câmara de vereadores, Conselhos setoriais, Setores significativos (comerciantes, artistas, artesãos, religiosos, industriais, agricultores, e outros), Entidades maiores (associações, federações, sindicatos e similares) e Regiões comunitárias (distritos, sítios e bairros)”<sup>24</sup>

Estrutura interna do Cmds

---

<sup>24</sup> O governo do estado do Ceará, para o ano de 2000, vem experimentado um outro modelo chamado Piloto Fumac-P<sup>24</sup>, que está sendo considerado um processo mais avançado em termos de metodologia e planejamento participativo. A metodologia já foi implantada em cinco municípios do estado do Ceará. As localidades selecionadas foram: Pacoti, Croatá, Barroquinha, Uruoca, Cariré. O ponto principal apresentado no novo modelo diz respeito a uma maior autonomia e gerenciamento dos recursos financeiros serem de competência do Cmds/SDR no município (SDR, 2000). Dos critérios exigidos pelo Fumac-P podem-se mencionar os seguintes: a) os municípios pouco contemplados com investimentos do Projeto São José nos anos anteriores; b) bom desempenho do Cmds no município; c) posição do município com relação aos indicadores sócio-econômicos.



A experiência do Fumac, para Tabosa (1996, p. 34), foi uma adaptação das experiências registradas no Projeto Solidariedade, no governo de Salinas – México, 1994. Vários representantes dos estados nordestinos por iniciativa do Bird, estiveram naquele país para ver o funcionamento do programa. A partir disso, o Bird passou a recomendar a utilização das experiências do Pac ou do Fumac na região do Nordeste, sendo que o objetivo é a elevação e a maior participação dos sujeitos no destino dos Projetos.

## 7.2 A DIFERENÇA ENTRE PAC E O FUMAC

A diferença entre esses dois subprogramas está na forma de encaminhamentos das propostas comunitárias às secretarias co-participantes e ao Governo. No primeiro, não existe o Cmds, então as propostas de financiamentos devem ser entregues pelos representantes das comunidades diretamente às secretarias fins ou vinculadas, para avaliação e aprovação dos subprojetos. No segundo, a aprovação das solicitações diz respeito aos Cmds locais.

Entretanto, a idéia básica do PSJ é procurar fazer com que a comunidade participe direta e ativamente no processo de elaboração das reivindicações, que ela faça a escolha de acordo com as necessidades de geração de emprego e renda na localidade. Portanto, são os próprios associados em assembléias comunitárias, que apontarão o que realmente é prioridade para a comunidade. Desta maneira, depois de discutida e aprovada a proposta deverá ser encaminhada para a Comissão Comunitária do São José (CCSJ) para análise de sua viabilidade tanto econômica, quanto social e ambiental.

A CCSJ é uma subcomissão dentro do Cmds, que analisa e dá parecer sobre todas as reivindicações das comunidades. Esta conta com a participação majoritária das comunidades beneficiárias e membros da sociedade civil. Os seus objetivos no nível do município são dez. Portanto, iremos citar os cinco primeiros: a) promover e divulgar as ações do Fumac obedecendo as diretrizes emanadas pelo PSJ; b) elaborar a Programação Global com base nas reivindicações do público-meta do programa, compatibilizando-as com as do Plano Municipal de Metas, bem como de outros Programas por acaso existentes em nível municipal, em articulação com o Cmds, buscado promover o atendimento das demandas de maneira a não haver superposição de recursos financeiros nem a transferência de metas para atendimento por outras fontes; c) seguir as normas e diretrizes do PSJ, dentro das particularidades próprias do Fumac contidas no Manual de Operação do Fumac, bem como as instruções complementares oriundas da SDR-CE, órgão coordenador das ações do PSJ em nível estadual; d) analisar as propostas de financiamento de ações de interesse do público-meta segundo as normas e parâmetros contidos no manual, acima referido, credenciando-os à obtenção de financiamento pelo PSJ; e) enviar ao Cmds os subprojetos e outros documentos de interesse do público meta para que este tome conhecimento e proceda o devido encaminhamento às entidades representativas dos beneficiários para elaboração dos Subprojetos.

Nas comunidades a associação comunitária tem como objetivos fundamentais: a) representar os associados junto ao Cmds/CCSJ, ao Estado e firmar os convênios que sejam requeridos; b) identificar os investimentos necessários priorizando-os, mediante um processo de construção de consenso, aqueles de maior impacto na geração de emprego e renda, bem como melhoria das condições de vida; c) elaborar, com auxílio externo se necessário as propostas de subprojetos que atendam os anseios prioritários das comunidades; d) executar os empreendimentos aprovados e conveniados, responsabilizando-se pela contribuição dos beneficiários no financiamento dos empreendimentos; e) gerir com diligência a implantação e operacionalização do subprojeto e prestar contas de todos os recursos recebidos e aplicados; e operar e manter os empreendimentos, responsabilizando-se pela coleta das taxas de uso que garantam os recursos necessários para a operação, manutenção e futura reposição dos investimentos financiados (Governo do Ceará, 1996).

### 7.3 OS SEGMENTOS REPRESENTATIVOS DO CCSJ

A representatividade política da CCSJ obedece a alguns critérios percentuais: 20% de representantes do poder público Municipal e 80% de beneficiários diretos do Programa/Sociedade Civil Organizada. Na tabela 03 – duas categorias: o Poder executivo e o Legislativo têm a função principal.

**Tabela n 4**  
**Projeto São José: Distribuição da representação no CCSJ**

<b>PODERES PÚBLICOS MUNICIPAIS</b>	<b>QUANTIDADE</b>
Representante da Prefeitura Municipal na Coordenação Representativa do CMDS	01
Representante da Câmara dos Vereadores (indicado pela Câmara dos Vereadores)	01

**Fonte:** Diretoria de Programas Especiais – SDR

No entanto, além de assumir a presidência da coordenação representativa do Cmds, o representante do executivo geralmente assume a presidência das subcomissões representativa do CCSJ. A presença do Executivo e Legislativo, dependendo das condições e da realidade de cada município pode exercer grande influência no direcionamento das decisões e deliberações locais.

Na **Tabela 4** – descrevemos no geral a representação da sociedade civil dentro do CCSJ. Os membros da sociedade civil devem ser eleitos em assembléia geral pela própria comunidade para representarem legalmente nestes espaços, por um período de dois anos. Geralmente esses representantes permanecem por muito mais tempo, devido a falta de motivação para se fazer reciclagem nos quadros das entidades.

**Tabela nº 5**  
**Representante da sociedade civil organizada no CCSJ**

<b>SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA</b>	<b>QUANTIDADE</b>
Representante do Sindicato dos trabalhadores rurais	01
Representante das Associações Comunitárias com atuação no município	01
Representante de outras entidades não governamentais com sede no município	01
Representante de entidade religiosa	01
Líderes Comunitários (indicado por grupos potencialmente beneficiados e de preferência domiciliados em distintas regiões do município)	04

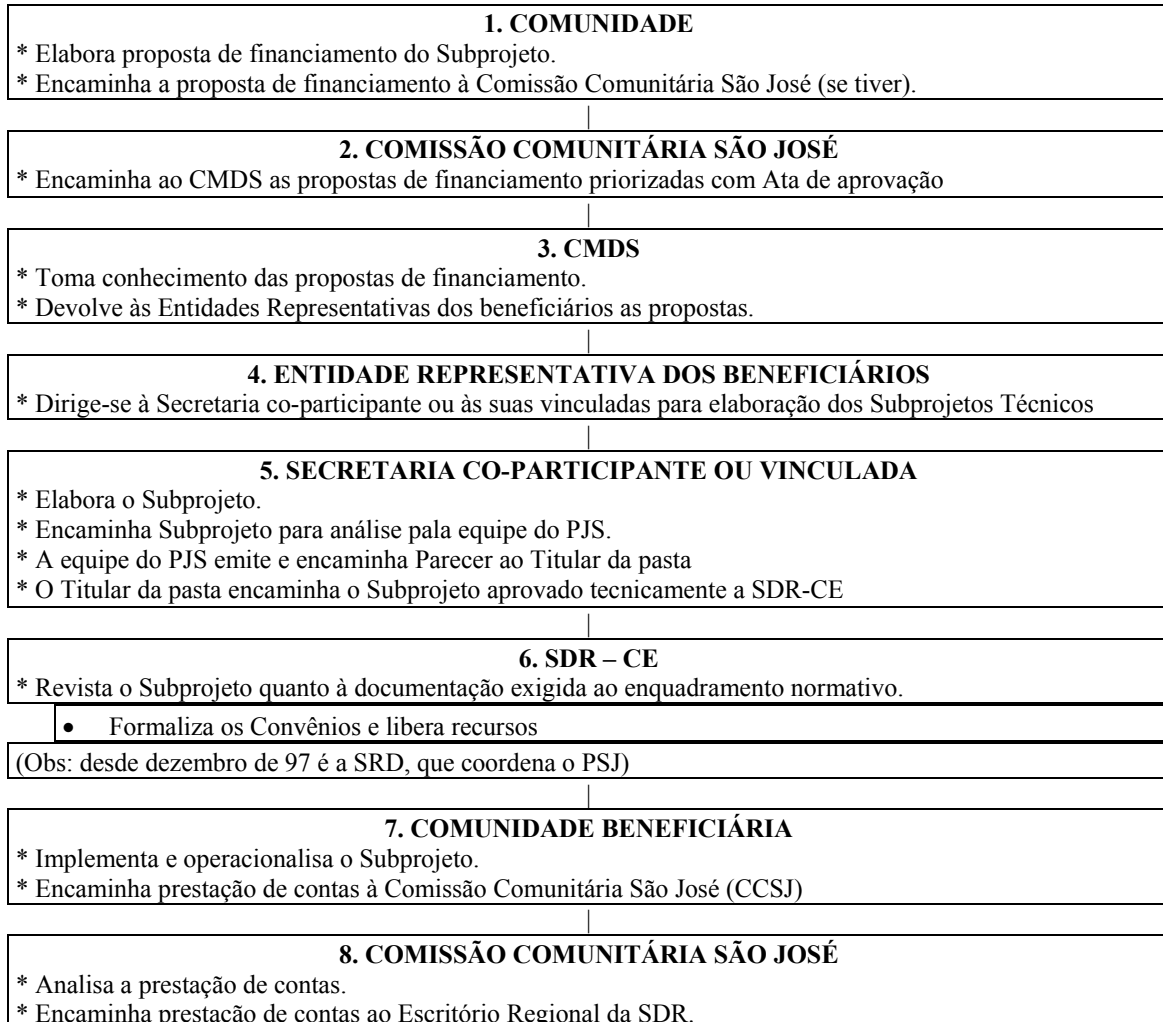
**Fonte:** Diretoria de Programas Especiais – SDR

Tanto o Cmds quanto a CCSJ têm uma importância fundamental na oxigenação do debate político municipal. Dependendo da organização dos movimentos na localidade, estas instâncias podem abrir canais para um maior processo de participação e democratização das estruturas do poder local.

Nos municípios onde existem associações os processos de encaminhamentos das propostas de projetos das entidades dos beneficiários passam por diversas avaliações das entidades. Um exemplo desta ordem é o próprio fluxograma de acesso da entidade representativa. Por conseguinte, o ponto de partida vem da base, isto é, da associação comunitária. Nesta deve ocorrer a discussão sobre as prioridades necessárias passando pelas instâncias representativas municipais como o Cmds e o CCSJ, para efeito de avaliação dos procedimentos e da viabilidade.

**Tabela n 6**

**PROJETO SÃO JOSÉ  
FLUXOGRAMA DE ACESSO DA ENTIDADE REPRESENTATIVA  
DOS BENEFICIÁRIOS AO PROJETO  
- FUMAC -**



**Fonte:** Secretaria co-participante juntamente com CCJS e Cnds acompanha a implantação e operacionalização do subprojeto e encaminha Relatórios de Acompanhamento a SDR-CE para efeitos de supervisão.

Tomando-se por base o fluxograma do PSJ, observou-se que todo o processo participativo pode começar na própria associação comunitária, de modo que ela deve formular a proposta do subprojeto. A Associação comunitária, a partir de uma assembléia geral interna escolhe as prioridades de modo autônomas”, sendo que as reivindicações deverão obedecer e estar em consonância com os critérios estabelecidos pela SDR e o Bird.



Depois da aprovação do projeto na associação, a mesma deve-se encarregar de encaminhar a carta proposta para avaliação e aprovação da subcomissão da CCSJ/Cmds. Estes analisam a proposta e dão o parecer sobre o projeto, baseado nos critérios de prioridades para o desenvolvimento municipal, tanto no nível do associativismo, bem como das condições para o melhor gerenciamento na localidade.

Após a avaliação dos conselhos o parecer retorna a associação comunitária que, por sua vez, encaminha para à secretaria co-participante para elaboração dos subprojetos do ponto de vista técnico e operacional.

A secretaria co-participante ou vinculada elabora tecnicamente o subprojeto, quanto a sua viabilidade e encaminha para apreciação da equipe disponível de avaliação e aprovação dos projetos do São José. Finalmente, depois de aprovado pela equipe, a proposta retorna a associação, que encaminha em seguida à SDR para aprovação e concessão dos recursos.

A associação ao receber o parecer favorável da SDR, aguarda os repasses em forma de depósito na sua própria conta corrente. Portanto, a associação após receber a(s) parcela(s) implementa e fiscaliza o subprojeto. Existem prazos para a operacionalização do subprojeto. Eles podem ser em parcela única ou dividida em três, com período e custo calculados para o término. Depois de concluído o projeto a associação deve fazer a prestação de contas de toda as despesas a CCSJ e finalmente a SDR.

#### 7.4 OS SUBPROJETOS FINANCIÁVEIS PELO PSJ

Existe uma série de projetos que podem ser financiados pelo PSJ para as áreas rurais mais carentes do interior do Estado. Neste sentido, apresentamos três categorias de subprojetos que podem ser financiáveis:

A primeira, **infra-estrutura**: tem a ver com os aspectos de melhoramento das condições de vida e de deslocamento do homem do campo, como levá-lo o sistema de abastecimento d'água comunitário, eletrificação rural, construção de açudes, estradas e pontes em estradas vicinais, etc.

A segunda, os **produtivos**: estão diretamente associados ao desenvolvimento da geração de emprego e renda para as comunidades, pois existem recursos para construção de

engenho de rapadura, unidade de raspa de mandioca, fábrica de rede, trator com implementos.

A terceira e última, **os sociais**: tem a finalidade de financiar, notadamente, reformas e/ou ampliação de escolas, postos de saúde e maternidade, creches, casas de cultura.

Para maior esclarecimento, existe uma série de outros projetos que a SDR não financia, de modo que resumidamente iremos citar alguns deles: aquisição de terras, com exceção, às áreas do Projeto Reforma Agrária Solidária, custeio agrícola, subprojetos que envolvam atividades relacionadas com produção de bebidas alcoólicas e fumo.

## 7.5 ÁREA DE ATUAÇÃO NO ESTADO

Com relação a área de atuação do PSJ, pode-se definir como sendo de grande abrangência, pois o programa atinge 176 dos 184 municípios existentes no Estado. Apesar dessa dimensão do Projeto, existem os municípios localizados na região metropolitana de Fortaleza que estão fora das ações do PSJ, apenas a unidade de Caucaía<sup>25</sup> e parte do município de Maranguape estão incluídos nas ações do programa.

A respeito do público alvo do PSJ são os grupos mais pobres das áreas escolhidos, organizados por interesses comuns e representados por suas entidades representativas. Estas devem ter atuação local e se localizem em agrupamentos humanos com até 7.500 habitantes.

## 8 BANCO MUNDIAL: O PRINCIPAL FINANCIADOR DO PSJ

Os recursos financeiros para os projetos de desenvolvimento rural são oriundos do acordo de contrato com o Bird<sup>26</sup> que financia 75% da obra, enquanto o Governo entra com 15%. Dependendo do tipo de projeto, pode variar o percentual nas atividades. No tocante aos associados a participação nos custos dos subprojetos (infra-estrutura, produtivos e

---

<sup>25</sup> Caucaia pertence a zona de industrialização de Fortaleza, tem um parque industrial relevante em relação ao interior do Ceará, mas apresenta sério problemas de desigualdades sociais gritantes no campo. Existem problemas de conflitos agrários, que se justifica nos vários assentamentos conquistados pelos trabalhadores. Então, o PSJ, entra com ações de financiamentos e de infra-estrutura para garantir aos trabalhadores algumas necessidades básicas.

<sup>26</sup> Desde da introdução do PSJ foram firmado dois contrato com o Bird. O primeiro de nº 2763-BR referente ao Projeto São José I e o acordo de nº 3818 é referente ao PSJ II.

sociais) pode ser estipulado no valor de 10% do orçamento global. Esta participação comunitária geralmente tem sido através de trabalho comunitário na construção do projeto, uma vez que as comunidades em sua maioria são descapitalizadas.

O Bird, dentro do contrato de empréstimo com estado do Ceará, estabelece um teto máximo de US\$ 50.000,00 à fundo perdido (com exceção do componente fundiário) para qualquer projeto demandado pelas comunidades. Em contrapartida qualquer exceção a este valor, deverá ser analisada pela Unidade Técnica (DT/SDR), e posteriormente submetido à apreciação final do Bird. Entretanto, não existe nenhuma informação a respeito de aprovação da complementação de recursos para obras inacabadas ou por falha em estudos dos técnicos de empresas privadas. Em razão da falta de monitoramento e capacitação constante de todos os agentes envolvidos, ocorrem sempre falha e irregularidade por inexperiência da própria associação em administrar os fundos públicos.

## **9 ADMINISTRAÇÃO GERAL DO PSJ**

Para desempenho das atividades no apoio as entidades representativas dos beneficiários na implementação do programa, a Diretoria Técnica da SDR conta com o apoio dos Cmds e a participação das secretarias co-participantes. As secretarias são: Ematerce<sup>27</sup>, Instituto de Desenvolvimento Agrário (Idace), Secretaria de Recursos Hídricos (SRH), Superintendência de Obras Hidráulicas (Sohidra), Secretaria dos Transportes, Energia, Comunicação e Obras (Seteco), Companhia Energética do Ceará (Coelce), Departamento de Edificações, Rodovias e Transportes (Dert), Secretaria de Ciência e Tecnologia (Secitece), Fundação Núcleo de Tecnologia Industrial (Nutec), Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE), Serviço de Apoio às Micros e Pequenas Empresas do estado do Ceará (Sebrae), Secretaria de Infra-Estrutura (Seinfra), Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE), Secretaria de Trabalho e Ação Social (SAS), Secretaria de Saúde (Sesa), Secretaria de Cultura e Desporto (Secult), Secretaria de Turismo (Setur). Todos os órgãos têm participação na elaboração e acompanhamento dentro do PSJ dependendo do pedido da comunidade solicitante. Cada Secretaria em tese

---

<sup>27</sup> A Ematerce é uma empresa pública estadual de direito privado, criada pela Lei n.º 10.029, de 06/07/76, sucedendo a antiga ANCAR-Ceará. Ela está vinculada à SDR que é responsável pela execução dos trabalhos de extensão técnica e extensão rural no Ceará.

mantém uma equipe de técnicos para ajudar na implementação, avaliação e fiscalização dos projetos juntamente com as associações (Governo do Ceará, 2000).

## **10 PSJ: PRIORIDADES E RESULTADOS NOS ÚLTIMOS ANOS**

No momento dois relatórios de avaliação foram publicados sobre o desempenho do PSJ pelo governo do Estado, para prestação de contas com o Bird. O primeiro foi o documento publicado de 1996-1997. O segundo, o mais recente, datado de 1998.

Os resultados das ações de execução do PSJ nos anos de 1996-1997, e publicados no relatório de 1998 podem ser evidenciados da seguinte forma: a) no ano de 1996 e 1997 foram contemplados 82 e 149 municípios, respectivamente, representados 47% e 85% da área de abrangência do Projeto; b) 762 subprojetos foram implementados: 431 na linha de infra-estrutura (57%); 305 na área produtiva (40%) e 26 no setor social (3%); c) 24.320 famílias beneficiadas foram distribuídas em 759 comunidades rurais. Portanto, de acordo com o relatório ocorreu um crescimento, acima de 140%, da demanda total de subprojetos de 1996 para 1997, e conseqüentemente elevação da taxa de liberação de 250%, em 1997. Foram liberados U\$\$ 25.610.672,92, proveniente do Bird e do governo do Estado, com a seguinte distribuição:

- Infra-estrutura: U\$\$ 13.498.990,73 (52,7%)
- Setor Produtivo: U\$\$ 11.607.423,59 (45,3%)
- Setor Social: U\$\$ 504.258,60 (2%)

No subprojeto de infra-estrutura, o abastecimento de água e de energia elétrica têm sido os subprojetos mais requisitados durante a reformulação do PAPP em PSJ. Devido à seca de 1998, o governador intensificou ainda mais recursos nessas duas categorias. As estatísticas evidenciam que o maior índice de subprojetos aprovados foram em infra-estrutura (85%): com destaque para eletrificação rural (75%), abastecimento d'água (7,5%) e habitação rural (4,7%) (Governo do Ceará, 1998).

O relatório de avaliação publicado pelo Governo do Ceará (1998), divulga que no período de 1996 a 1998, 36,6% do universo de habitantes do meio rural foram atendidos por intermédio do Projeto São José, compreendendo 152.171 famílias, sendo que 69,9% foram beneficiadas em 1998. Em relação aos domicílios rurais eletrificados, constata-se

que, de um total de 518.845 domicílios existentes no Estado, 3,70% encontravam-se sem energia elétrica. No período de 1996-98, esse percentual foi acrescido de 15% de forma que o percentual atual dos domicílios rurais eletrificados atinge 52%.

Outros programas especiais já mencionados no capítulo anterior se destacavam na solução hidráulica como captação d'água (construções de açudes, barragens e irrigação) e na eletrificação rural. Exemplo da gravidade desta situação é que depois de quase três décadas os subprojetos de abastecimento d'água e eletrificação ainda persistem na lista de prioridades dos programas financiado pelo Bird. Portanto, a partir dos números do relatório governamental, observou-se que o percentual de domicílios rurais estão muito longe de ser atingido com energia elétrica a contento, sem falar que o Nordeste tem um potencial natural de energia solar riquíssimo para ser explorado. Quanto à questão d'água ainda continua sendo um velho inimigo do nordestino, visto que a cada grande estiagem os governos utilizam os instrumentos tradicionais dos carros-pipa para abastecer a população rural e muitas vezes urbana. Finalmente, detectamos que o PSJ nos dois últimos anos investiu basicamente nestas mesmas linhas, ou seja, em projetos de infra-estrutura: eletrificação rural e abastecimento d'água comunitário<sup>28</sup>. Entretanto, falar de desenvolvimento rural sustentável usando os mesmo paradigmas dos programas passados, no mínimo, é ignorar a história da indústria da seca.

A partir dos dados estatísticos observamos que o PSJ tem priorizado maior parte de seus recursos na infra-estrutura, notadamente em eletrificação rural e no abastecimento d'água. A prioridades nestas áreas tem sido mais intensamente após a seca de 98 no Ceará, já que o objetivo do governo era tornar as comunidades mais atrativas para o desenvolvimento.

No nível municipal, os conselhos foram mais requisitados para tratar de aprovação de subprojetos do PSJ, embora o papel deles tenha tido uma dimensão e uma abrangência bem maiores no planejamento do município. Mas, é evidente que o aporte do PSJ deu mais visibilidade e credenciamento ao Cmds, já que as comunidades precisam do Cmds para apreciar e validar as propostas.

O processo participativo dos associados ainda é quase restrito à associação, que escolhe a prioridade, a implementa, fiscaliza e dá contrapartida do trabalho, conforme

---

<sup>28</sup> Cf. o gráfico

mostra o fluxograma. No âmbito dos conselhos municipais, a participação dos associados se dá de forma representativa pelo presidente e/ou representantes rurais.

Finalmente, Cordeiro (2000), em sua pesquisa realizada sobre os Cmds no Ceará, demonstra um aspecto interessante sobre o Cmds. Consoante a autora, há evidências de que se o PSJ facilitou a experiência dos Cmds, oferecendo algo concreto para mobilizar as pessoas, ao mesmo tempo atrapalhou: muitas vezes o Cmds perdeu de vista a dimensão maior do desenvolvimento do município e direcionou sua ação apenas para os projetos com retornos imediatos.

### 4 IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO SÃO JOSÉ EM QUIXERAMOBIM

A expectativa da descrição do campo era o maior intento. Tínhamos certeza de que as manifestações sócio-econômico política e culturais era, seguramente, a parte mais arriscada e complexa, pois, qualquer anormalidade e desvio na apreciação poderiam comprometer nossas pegadas e inquietações. Também, foi o mais prazeroso de todas as etapas cumpridas. Nesse sentido, para entender como funciona o processo participativo nas diferentes etapas do Projeto São José remeteremos ao estudo de três arenas principais: arena governamental, arena dos conselhos municipais de desenvolvimento sustentável (Cmds/CCSJ) e arena das associações comunitárias.

#### 4.1 ARENA GOVERNAMENTAL

Na arena governamental objetivamos analisar o PSJ do ponto de vista da ação dos órgãos responsáveis pela implementação e avaliação das ações, no caso o Governo do Estado e o mega-financiador Bird.

Na entrevista realizada na manhã do dia 03/10/2000, na sede da SDR, Pedro Sisnando, economista, Secretário de Agricultura do Estado do Ceará e Coordenador Geral do PSJ, apontou três finalidades básicas adotadas pelo Governo no sentido do desenvolvimento do Estado. A primeira diz respeito a aceleração e o crescimento da agricultura do Estado. Conforme Sisnando, internacionalmente e historicamente, a agricultura cresce lentamente. O autor se referiu ao padrão de crescimento da agricultura em longo prazo que tem sido de 3.4%, no máximo, 4% quando não ocorre no Nordeste uma crise no ano anterior com a ocorrência de seca. Portanto, ele afirma: “(...) o que há é uma recuperação do crescimento, por isso existem saltos nas taxas de crescimento, mas são recuperações de longo prazo, visto que as taxas são muito lentas”. Ainda ressaltou que “o governo do Estado vem se empenhando no sentido de acelerar a taxa de crescimento na

”agricultura de longo prazo, com taxas mais elevadas”, a qual será uma das metas da política agrícola no período 1999-2002”<sup>29</sup>.

A segunda grande finalidade do governo é melhorar substancialmente a produtividade da agricultura, reconhecendo que ela é muito baixa na região Nordeste. Assim, Sisnando afirmou que: “No Ceará, é preciso melhorar a qualidade de vida e as condições econômicas do agricultor através da melhoria da produtividade do uso da terra, do trabalho e também dos fatores de produção e capital etc”.

A última finalidade se refere à política geral do governo que: “(...) É combinar o desenvolvimento agrícola propriamente dito com desenvolvimento industrial, com uma interiorização do desenvolvimento econômico”. Nesse entendimento, o desafio é fazer com que as pessoas não deixem o campo rumo às cidades. Mas que por isso não aconteça, é preciso segundo o secretário: “(...) levar o desenvolvimento das cidades para o campo é à tônica da filosofia, que está contido nas estratégias de planejamento do desenvolvimento rural regional”.

Portanto, foi a partir desses três objetivos, que o coordenador do PSJ mostrou o desenho geral das políticas de planejamento para o estado do Ceará para o período de 1999-2002. Conforme, se baseando nas diretrizes do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Ceará, Sisnando destacou que existem as linhas de ação, por exemplo, que são apontadas três setores essenciais: a primeira com relação ao combate à pobreza rural, outra diz respeito a modernização da agricultura tradicional e a terceira tem haver com o aproveitamento de novas oportunidades de trabalho não-agrícola<sup>30</sup> especialmente no tocante a irrigação e fruticultura e pequenas indústrias. No tocante ao combate à pobreza rural, o Coordenador Geral do Projeto São José, nos falou: “é o carro-chefe do Estado”. Afirmou, existem outros programas, como o da Reforma Agrária Solidária, Prorenda Rural, Agricultura Familiar, Hora de Plantar e Organização e Capacitação do Agricultor.

Conforme o ponto de vista de Sisnando, o Governo oferece, através desses projetos, oportunidades de trabalho que vão beneficiar todos os que acreditam no esforço próprio da

---

<sup>29</sup> A meta objetivada conforme as diretrizes é elevar a taxa de crescimento da produção agropecuária do Estado do Ceará para uma média anual de 5%, no período de 1999-2002, com vistas a transformar a agricultura num acelerado e não num freio do desenvolvimento, como tem ocorrido nas últimas décadas Governo do Ceará.

<sup>30</sup> Conforme dados da Secretária de Desenvolvimento Rural do Ceará a ocupação da mão-de-obra do agricultor em atividades não-agrícolas é comum nos países mais desenvolvidos. Nações como os EUA apresentam hoje elevada preocupação da renda na agricultura familiar nesse tipo de ocupação não-agrícola.



comunidade. Com esses projetos, a comunidade pode desenvolver, em sua localidade, uma variedade de negócios no setor produtivo, na oferta de serviços essenciais básicos e na construção de infra-estrutura necessária ao seu desenvolvimento.

No PSJ, de acordo com Sisnando, para atacar a pobreza é preciso: “[...] trabalhar dentro da estratégia de acionarmos e motivarmos as comunidades para participar da execução do programa que se fundamenta no princípio de ajuda comunitário a fundo perdido”. Ou seja, explicando essa afirmação do secretário chegamos a seguinte conclusão: o Estado participa com 90% dos recursos, sendo estes financiados pelo Bird, e a comunidade com 10%. A proporcionalidade de participação da comunidade varia de acordo com a finalidade, por exemplo, se é um projeto de infra-estrutura física, social e produtivo. De acordo com cada uma dessas atividades há uma pequena diferenciação na contrapartida dos beneficiários de 10% a 15%, que pode ser pago através de trabalho. Para Sisnando o princípio fundamental é que: “[...] a comunidade é quem tem de identificar as suas prioridades, isto é, a destinação dos recursos e submetendo tudo isso ao crivo da aprovação e do referendo do Cmds”.

No II Plano indicativo de Desenvolvimento Rural do Ceará - 1999/2002, o governo do Ceará tem procurado intensivamente adotar as recomendações do Bird para o desenvolvimento da economia e do ataque à pobreza rural no Estado. As estratégias contidas no Plano são: a) combate à pobreza rural, b) modernização da agricultura tradicional e c) novas oportunidades de trabalho não-agrícola no meio rural. Conforme Sisnando o aspecto fundamental do plano é a flexibilidade de sua concepção e a máxima participação das instituições e da sociedade rural na sua elaboração.

Há mais de uma década à frente da máquina estatal, os governos social-democratas<sup>31</sup> do Ceará têm implementado um processo de descentralização administrativa para poder pleitear recursos junto as agências de financiamento internacional, sobretudo, o Bird e o FMI. O exemplo ilustrativo é o caso do PSJ, que é quase totalmente financiado pelo Bird e gestado pelas comunidades organizadas juntamente com o apoio das secretarias co-participantes do Estado, Ematerce e Cmds.

Referindo-se ao atual PSJ, Sisnando afirma que: “(...) esse programa vem se desenvolvendo muito eficientemente no atual governo de Tasso Jereissati de 95 para cá,

---

<sup>31</sup> Cf. Expressão utilizada por Gondim no seu livro Clientelismo e Modernidade nas políticas públicas os Governos das Mudanças no Ceará (1987-1994).

sendo que em 1995 nós executamos a última fase do contrato com o Bird” (Id. *Ibib.*, 2000). Ele diz que: “No período de 1996, ocorreu um aperfeiçoamento na metodologia e acabou-se com as associações apelidadas de madrinhas ou associações gestora”. Traduzindo num português mais corrente seria a associação comunitária não legalizada, quer dizer, as ditas fantasmas.

Com a reformulação do PAPP para o PSJ algumas novas estratégias foram utilizadas, por exemplo, maior participação da SDR no controle do programa, ênfase na organização dos Cmds, bem como a maior participação das secretarias co-participantes. Sisnando afirma que: “[...] a metodologia foi aperfeiçoada no sentido de atender as comunidades, segundo dando mais ênfase à própria participação das comunidades e menos interferência dos municípios, menos interferência de outras organizações e mais prevalência da força da comunidade”.

Ultimamente, o Bird vem recomendando aos governos estaduais a adotar nos programas de desenvolvimento rural uma maior participação dos agricultores no planejamento e na execução dos benefícios conquistados. Ou seja, quer as comunidades decidindo mais as prioridades necessárias, fiscalizando e acompanhando efetivamente as experiências no sentido de torná-las mais sustentáveis.

Com relação às empresas contratadas para elaboração de projetos das associações, o Secretário disse que: “[...] as secretarias criaram suas comissões, para ter uma melhor [acompanhamento], ou seja, mesmo sendo o projeto feito por agentes contratados pelas associações, mas passa pelo crivo inicialmente do CMDS e posteriormente e tecnicamente da secretaria co-participante; isso é uma inovação”. Esse discurso do Secretário merece atenção especial, visto que procura apontar uma inovação na concepção do projeto. Por um lado se é uma novidade à fiscalização das entidades envolvidas, por outro lado ainda continuam existindo muitas denúncias acerca do mau uso dos recursos do PSJ para outras finalidades.

Alguns entrevistados questionaram a falta de fiscalização e acompanhamento por parte do governo, sobretudo, com relação às obras realizadas por agentes contratados para prestarem serviços às associações. Por exemplo, em Quixeramobim membros do Cmds e lideranças da associação de Boa Esperança criticaram o fato de algumas obras realizadas

por prestadoras de serviços, principalmente, com relação à perfuração de poços profundos não terem concluído o projeto e a comunidade prejudicada devido à obra inacabada.

Ainda sobre a questão da operacionalização do PSJ, Sisnando admite que: “um ponto fundamental nesta fase é a maior participação das secretarias co-participantes sob coordenação da SDR, já que no passado havia muita autonomia para desenvolverem a elaboração de projetos, né? Sem terem aqui uma coordenação mais forte. Agora, a coordenação é muito forte e a gente que não tinha estrutura na elaboração dos projetos muitas vezes vinham os projetos sem ter a participação efetiva da comunidade”. Na mesma razão nos informou que: “existe agora o controle informático dos dados pela SDR”.

Ainda sobre a questão do monitoramento do PSJ, Sisnando, afirma que existe o *Monitoring Information System* (MIS), um sistema que registra todas as informações e dados do PSJ, que estão controlados por computadores. Discorrendo sobre o assunto, ele falou que: “[...] não há como você possa imaginar o monitoramento, saber o que a comunidade fez, o quanto fez, que fez para registrar aqueles números, isso não funciona em nenhum lugar do mundo. Só existe na bibliografia, nos livros para a gente ensinar. O importante é ter um programa bem delineado né? Ele ter mecanismos bem conscientizados pela população e ter uma vigilância com relação a evitar que o programa faleça”.

Além do acompanhamento feito pela SDR, o Coordenador falou que: “O Bird faz estudos de acompanhamento desses projetos seja através de visitas ou para amostragem”. De um lado, ele mostra que a Secretaria tem interesse em melhorar a avaliação do projeto. Diz que: “há estudo constantes, permanentes todo tempo”. Indagado sobre a metodologia utilizada no processo, deixou uma certa dúvida: “Nós fazemos questão de não monitorá-los. Nós conhecemos metodologias e formas de monitorá-los, mas não fazemos deliberadamente. Seria muito favorável para o Estado politicamente, né? Ele monitorá-lo e viver dentro das comunidades. Se quiséssemos ter 1005 dos votos para o partido do governo, ele teria, porque colocaria os funcionários dentro desse projeto todo o tempo e conversando tudo, dizendo que é do Estado”.

Para conhecer a realidade da implementação do PSJ em Quixeramobim, antes, far-se-á uma recapitulação de seu contexto histórico, político e social dentro de uma região extremamente marcada pelas lutas e pelos conflitos sociais – o sertão central do Ceará.

## 5 QUIXERAMOBIM: PRESENTE E PASSADO

O município de Quixeramobim antigamente era habitado pelos índios *canindés* e *quixarás*. Os primeiros civilizadores que penetraram naquelas terras vieram do Jaguaribe (uma cidade importante do interior cearense, que pertence a mesoregião Vale do Jaguaribe, considerada como sendo umas das maiores produtoras de leite e derivados), seguindo o rio Banabuiú (um oásis no deserto, uma espécie de “Rio Nilo” numa zona quase totalmente árida). A 7 de novembro de 1702, o capitão-mor Francisco Gil Ribeiro, governador da Fortaleza de Nossa Senhora da Assunção (nome antigo de Fortaleza), concedeu as primeiras sesmarias às margens do rio Ibu, nome pelo qual era conhecido dos indígenas o atual rio Quixeramobim. Para maior compreensão histórica o vocábulo Quixeramobim adveio de uma serra localizada ao norte da cidade e atualmente conhecida por Santa Maria.

Em 22 de fevereiro de 1789, o governador de Pernambuco, Dom Tomas José de Melo, em face da Carta Régia de 22 de julho de 1766, autoriza ao ouvidor-geral da comarca do Ceará a elevar à categoria de vila a então povoação de santo Antônio do Boqueirão de Quixeramobim, instalando-se o município no dia 13 de junho de 1789, com a denominação de Nova Vila de Campo Maior. Esta, em agosto de 1856, adquiriu foros de cidade, com a simples denominação de Quixeramobim<sup>32</sup>.

O município é centro geográfico do Estado do Ceará. Está localizado na zona fisiográfica do Sertão Central, prestando-se à criação de gado, tanto pela riqueza de suas pastagens, quanto pela fertilidade dos terrenos de aluvião. Conforme a divisão político-administrativa do IBGE, a mesoregião denominada Sertões de Quixeramobim, é formada por sete municípios – Banabuiú, Boa Viagem, Ibareta, Madalena, Choró, Quixadá e Quixeramobim.

O município de Quixeramobim tem uma área de 3.579 km<sup>2</sup>, uma das maiores extensões municipais, correspondendo a 2,44% do território cearense. Sua divisão geopolítica delimita-se ao Norte com o município de Madalena, ao Sul com Senador

---

<sup>32</sup> A título de informação o município de Quixeramobim foi palco de momentos históricos marcantes para nossa historiografia, por exemplo, essa cidade foi a primeira no Ceará onde teve início a Confederação do Equador em 1824. Na terceira década do Século XIX o município foi cenário de terríveis lutas entre as famílias Araújo e Maciel, descritas com grande ênfase em, Os Sertões, de Euclides da Cunha, que registra com grande notoriedade os antecedentes da família de Antônio Conselheiro – líder do Arraiá de Canudos.

Pompeu, Solonópole e Pedra Branca, ao Leste com os municípios de Quixadá, Banabuiú e Choró e a Oeste com Boa Viagem.

Apresentamos a seguir uma caracterização do município tendo como parâmetros a configuração demográfica, a estrutura das atividades produtivas e de serviços. Tanto quanto permitem as informações estatísticas disponíveis e confiáveis, buscamos especialmente apontar as várias dinâmicas da vida sócio-econômica no período compreendido entre meados dos anos 80 a meados dos anos 90.

As culturas agrícolas (feijão, milho e mandioca), historicamente presentes no município, são exploradas em forma de subsistência, onde é observada baixa participação no total da produção do Estado. O algodão arbóreo tem maior destaque na produção, onde apresenta cerca de 5% do total produzido no Ceará.

Esta situação é bem visualizada quando se analisa a estrutura fundiária de Quixeramobim, na qual cerca de 32,7% das propriedades tem estrutura de minifúndio, área inferior a 10 hectares. Enquanto isto 82,4% das áreas rurais correspondem a 17% das propriedades.

**Tabela nº 7**  
**Estrutura fundiária dos imóveis do município**

CLASSE DE ÁREA (ha)	NÚMERO DE IMÓVEIS		ÁREA TOTAL (ha)	
	QUANT.	%	QUANT.	%
<b>GRUPOS</b>	3.255	100,0	322.908	100,0
Menor de 10	1.063	32,7	5.343	1,6
10 a menos de 100	1.638	50,3	51.558	16,0
100 a menos de 1000	491	15,1	141.569	43,8
1000 e mais	63	1,9	124.438	38,6
<b>CONDIÇÃO DE PROPRIETÁRIO</b>	3.255	100,0	322.908	100,0
Proprietário	2.381	73,2	305.182	94,5
Arrendatário	89	2,7	2.987	0,9
Parceiro	220	6,8	4.8021,5	
Ocupante	565	17,3	9.937	3,1

Fonte: IBGE, 1992, Extraído do Anuário Estatístico do Ceará, Iplance, 1994, Seplan-CE.

A maior concentração de propriedade, por tamanho, situa-se na faixa de 10 a 100 ha representativos de 50,3% do total dos incentivos rurais. O percentual de minifúndios, unidades com até 10 ha, é bastante significativo: 32,7%. Enquanto isto 82,4% do total das áreas das propriedades estão concentradas em 17% dos imóveis. É uma situação em que o

município é forte (32,7%), ao lado de uma concentração de áreas agrícolas por parte de pequeno número de médias e grandes propriedades (17%)<sup>33</sup>.

O comportamento demográfico do município de Quixeramobim, analisado no período de 1980-1991 através do último Censo Demográfico do IBGE, aponta, primeiro uma forte mobilidade da população das áreas rurais para as zonas urbanas. Ao mesmo tempo, o comportamento urbano nesta mesma série temporal, apresenta um fenômeno contrário ao ocorrido na área rural, ou seja, elevada taxa de crescimento demográfico, 3,5%. Em termos de população total, Quixeramobim apresenta uma taxa de incremento populacional de 0,36%, índice abaixo do normal e muito inferior a taxa média registrada em nível do estado do Ceará: 1,70% ao ano. Estes índices conduzem a uma projeção para 1996 de 60.117 habitantes onde a taxa de urbanização atinge 51,7%, nível inferior ao do Estado que em 1991 registrou o percentual de 65,4%

Quanto à densidade demográfica, os dados projetados revelam para 1996, índice de 16,80 habitantes por km<sup>2</sup>, inferior ao do Estado de que é de 47,18 habitantes km<sup>2</sup>. Então, a baixa densidade demográfica do município se explica pela grande extensão territorial, um dos maiores do Estado e, também, pelo baixo incremento populacional conjugado com uma forte corrente migratória.

A oscilação demográfica que ocorre em Quixeramobim pode ser explicada, em parte, como decorrência dos fatores climáticos da região semi-árida, caracterizando-se por fortes irregularidades e/ou escassez pluviométrica, provocando enormes dificuldades à sobrevivência da população, especialmente a rural.

Nos últimos tempos, por exemplo, citamos os períodos de 1979/83 e 1993/94, onde o Estado do Ceará, em especial a região semi-árida, foi acometido por escassez de chuvas, registrando migração para as áreas urbanas. A prolongada falta de chuvas desestruturou a produção agropecuária, setor econômico de maior participação no PIB do município, além de desestabilizar a agricultura de subsistência, amplamente praticada no meio.

A respeito da contagem populacional do município, na tabela abaixo, baseado no Censo Demográfico do IBGE de 1996, apresenta dados da contagem da população da unidade municipal em relação ao percentual do estado do Ceará.

---

<sup>33</sup> Cf. Instituto de Planejamento do Ceará (Iplance), 1997.

**Tabela nº 8**  
**População Residente no Município**

Descrição	1991		1996		1997		1998 <sup>1</sup>	
	Numero	% Sobre o Estado	Numero	% Sobre o Estado	Numero	% Sobre o Estado	Numero	% Sobre o Estado
TOTAL	59.100	0,93	56.697	0,83	56.197	0,81	55.690	0,80
Urbana	25.759	0,62	26.835	0,57	27.059	0,57	27.286	0,55
Rural	33.341	1,51	29.862	1,42	29.138	1,37	28.404	1,38

Fonte: IBGE – Censo Demográfico – 1991 e Contagem da População 1996

<sup>1</sup> Estimativas do Iplance, com base na taxa geométrica anual de crescimento populacional 1991-1996.

Os números apontam um crescimento contínuo da população urbana de 91/96. Já em 97/98 a diferença foi de um 1% do total do Estado. Quanto à população rural foi constatado também o mesmo processo de deslocamento para a zona urbana.

### 5.1 QUIXERAMOBIM: PARTICIPAÇÃO E SUSTENTABILIDADE

O município de Quixeramobim pode ser considerado como uma localidade com relevante número de associações filiadas à Federação das Associações Comunitárias de Quixeramobim (FACQ), chegam em torno de 230. Dados fornecidos pela FACQ apontam que a maioria não funciona a contento. Muitas delas estão desarticuladas e passam dificuldades no tocante à capacidade de organização tanto política como financeiramente para se autodesenvolver.

O nível de organização comunitária em Quixeramobim destaca-se em relação aos demais municípios da região do Sertão Central do Ceará (Quixadá, Choró Limão, Pedra Branca, Ibareta, Ibicuitinga e Banabuiú), no referente à organização do movimento comunitário e na inovação da parceria local com os demais setores expressivos da municipalidade. A parceria local e a articulação entre as entidades municipais foram consideradas como um ponto nevrálgico, que impulsionou a criação de associações com uma quantidade de projetos bastante destacável.

Em entrevista realizada no dia 10/11/2000, na sua residência, em Quixeramobim, Maria José Damasceno, conhecida popularmente como Mazé, conselheira do Cmds e presidenta da FACQ, disse que: “muitas associações foram criadas exclusivamente para receber projetos”. Ela admite que: “internamente (as associações) apresentam problemas de organização política, pois sem uma diretoria atuante que mobilize constantemente os sócios

para as atividades dificilmente as mesmas se mantêm ativas”. No município, observou-se que a FACQ vem desenvolvendo um trabalho comunitário no sentido de orientar e assistir a criação de novas associações comunitárias. Nesse momento, esclarece: “Basta que haja o convite da comunidade a FACQ se faz presente na assembléia geral de fundação, para que haja o reconhecimento e a filiação a ela”.

## 5.2 OS CONSELHOS: O CASO DO CMDS E DO CCSJ

O município é um espaço considerado privilegiado para a construção da cidadania ativa e para o aprendizado de direitos e deveres. Aqui se origina a idéia do Cmds como uma importante instância de reflexão, orientação e animação da municipalidade. Cabe a ele a atribuição fundamental de intensificar e oxigenar a participação da sociedade tanto junto ao poder público estadual quanto municipal, através de um trabalho integrado e de constantes parcerias.

O Cmds é a instância máxima na municipalidade, no que diz respeito às políticas públicas municipais, pois é no espaço dessa entidade que se planeja e se discute todas as políticas públicas no âmbito municipal. No município de Quixeramobim o Cmds tem demonstrado uma certa viabilidade no tocante as decisões do PSJ, pois aquele tem aprovado um volume demasiado de projetos sejam de eletrificação rural, sejam abastecimento de água, etc. Certamente, sem o aporte do PSJ, dificilmente o Cmds funcionaria bem em alguns municípios. Pois, o incentivo material e a perspectiva de encaminhar os projetos, na realidade de Quixeramobim, de uma certa maneira, têm estimulado uma maior participação de conselheiros e associados.

O Cmds é também um espaço onde a participação dos diversos setores significativos da sociedade civil não se consolidou ainda efetivamente. Poucos são os conselheiros que participam assiduamente das reuniões ordinárias e extraordinárias. Mazé disse que em Quixeramobim somente participam: “os membros da Igreja, do Clube dos Diretores Lojistas (CDL) e da Secretaria de Saúde. Outros raramente vão às assembléias”.

A estrutura interna do Cmds de Quixeramobim é constituída por representantes dos diversos segmentos sociais que compõem o município, dentro das seguintes áreas:

Tabela nº 9



### Quadro de membros do Cmds de Quixeramobim

Coordenação Geral do Cmds		
Nome	Função	Entidade
Maron Simão	Presidente	Rep. do Poder Legislativo
Aluizio Cosme	Vice presidente	Rep. do Poder Legislativo
Maria José Damasceno	Secretária	Rep. da FACQ
Américo	Técnico agrônomo	Rep. da Ematerce
Militão	Sindicalista	Rep. do sindicato rural
Wilma	Funcionária	Rep. do Sebrae
Valdenor Pinheiro	Agricultor	Rep. da zona rural
Manuel F. Silva	Agricultor	Rep. da zona rural
Amélia	Professora	Rep. dos professores
Izaure Reis	Universitário	Rep. dos universitários
Fagner Saldanha	Estudante	Rep. do ensino médio
Carmino Martins	Médico	Rep. da saúde
Cleonilde Simão	Funcionária	Rep. da merenda escolar
Fco. Correia	sindicalista	Rep. do sindicato patronal
José M. Pimenta	funcionário	Rep. da Sec. de Agricultura
Ana Maria Martins	funcionária	Rep. da Pestalozzi
Paulo Tarso	religioso	Rep. da Igreja
Raimundo Doth	funcionário	Rep. Banco do Nordeste
Cirilo Vidal	sindicalista	Rep. do Sind. Agropecuário
BB S/A e BEC	não identificado	Idem
Sargento Sampaio	policia	Exército

Fonte: do autor

O Cmds apresenta uma organização mínima. Ele tem uma coordenação representativa formada por um conselheiro de cada área presente no fórum e escolhido por seus pares, com função de convocar e mobilizar todos os representantes da municipalidade.

Para oferecer maior agilidade às demandas das comunidades, foi ativada a subcomissão do São José (CCSJ), com objetivo de permitir uma análise mais rápida dos projetos encaminhados ao Cmds. A CCSJ se reúne uma vez por mês e tem autonomia na avaliação e aprovação dos projetos, apesar de que a aprovação dos projetos passa pela homologação do Cmds.

Na pesquisa de campo foi possível assistir, como observador, duas assembléias gerais: uma da CCSJ e outra do Cmds, sobretudo, convocadas para encaminhar as demandas comunitárias do PSJ. A reunião da CCSJ de 18/10/2000, realizada no auditório da FACQ foi convocada extraordinariamente a pedido das comunidades para avaliação e aprovação dos projetos de casas populares, motomecanização e projeto de poço profundo, etc.<sup>34</sup> Nesta reunião do CCSJ estiveram presentes 17 pessoas, sendo elas: o representante do sindicato dos trabalhadores rurais, a extensionista social da Ematerce, o funcionário do

<sup>34</sup> Ver Ata da assembléia geral da comissão do Cmds/CCSJ em anexo.

Sebrae e um representante da zona rural. Ao passo que pelas associações participaram: os presidentes da associação comunitária de Lagoa do Teodósio, da associação comunitária Perdição de São Joaquim, da associação comunitária de Tranqueira, da associação comunitária Parada Mil, do assentamento Recreio, da associação comunitária Santa Isabel, da associação comunitária assentados de São Joaquim 25 de Maio e da associação comunitária Novo Muxuré Velho.

Tomando-se por base a Ata da assembléia do CCSJ constatamos que foram para discussão e avaliação cerca de 16 projetos solicitados, embora somente 14 deles tenham obtido aprovação. Os presidentes das associações requerentes fizeram um breve relato da reunião que antecedeu a aprovação da solicitação comunitária para os conselheiros. Para maior esclarecimentos não foram aprovados os projetos de caprinocultura por não ser prioridade no programa governamental e nem o projeto de confecção de roupas populares da associação comunitária Vila de Passagem, pois esta associação não estava representada. Portanto, não havia ninguém para defender o subprojeto. Finalmente, a maioria dos representantes das comunidades questionou a demora nas aprovações dos trabalhos pelos conselheiros e cobrou mais agilidade e determinação.

Na assembléia do Cmds de 08/11/2000, estiveram presentes 11 conselheiros, um número relativamente na média das reuniões do Cmds. A reunião foi de curta duração, pois no início quase não havia quorum suficiente na primeira chamada, de modo que faltavam muitos conselheiros. Em seguida, a reunião iniciou com algumas entidades: Banco do Nordeste, Ematerce, CMDEC e FACQ.

O representante do Banco do Nordeste salientou as metas do banco para investir em Quixeramobim no ano 2001. O conselheiro ressaltou o investimento na irrigação através da experiência do Projeto Pingo D'água criado e totalmente financiado por pelo Banco do Nordeste (BN), que hoje vem beneficiando a população com a fruticultura. Para finalizar, o representante da COMDEC enfatizou que o governo havia liberado para o abastecimento d'água nas comunidades mais dez caminhões carros-pipa. Postura extremamente desfavorável e criticada por alguns conselheiros, já que a região apesar de estar no sertão central, dispõe de um grande potencial d'água, com mais de cem quilômetros de rio perene. Motivo pelo qual levou o conselheiro e representante sindical questionar "a cultura tradicional e de dependência dos carros-pipa ainda impregnada na mentalidade dos

políticos”, que através desse problema mantém a dominação e o assistencialismo – indústria da seca.

A CCSJ tem na coordenação geral: 1) representante da prefeitura, 1) representante do legislativo indicado pela Câmara de Vereadores. A sociedade civil organizada se faz representada pelos sindicatos dos trabalhadores rurais, pela federação e pelos representantes das associações comunitárias.

A subcomissão da CCSJ é composição de oito representantes:

**Tabela nº 10**  
**Quadro de membros da CCSJ**

Coordenação Geral da Subcomissão do CCSJ	
Nome	Função
Maron Simão	Representante do Poder Legislativo
Aluizio Cosme	Representante do Poder Legislativo
Maria José Damasceno	Representante da FACQ
Militão	Presidente do sindicato dos trabalhadores rurais
Ivone	Representante da Ematerce
Wilma (funcionária)	Representante do Sebrae
Manoel Ferreira e Silva	Representante da zona rural
Valdenor Pinheiro	Representante da zona rural

Fonte: do autor.

É importante destacar que nenhum dos conselhos tem sede própria para organização interna do material e também para fazer suas reuniões ordinárias. No momento, a CCSJ estava instalada provisoriamente na FACQ, que cedeu seu espaço físico para reuniões quinzenais e a organização da sua documentação. Na sede da FACQ existe uma sala para pouco mais de vinte pessoas, que foi transformada em um mini-auditório para realização das reuniões tanto da FACQ quanto da CCSJ.

O problema maior há tempos atrás era justamente do Cmds, que não tinha nenhum local certo e apropriado para realizar suas reuniões ordinárias e extraordinárias. De modo que ainda hoje o Cmds desenvolve suas atividades provisoriamente no auditório da sede da secretaria de educação do município. Mazé recorda que antes a entidade ocupava o espaço da Ematerce, mas, muitas vezes, as reuniões deixaram de acontecer ou foram adiadas, porque a Ematerce precisava usar o seu espaço. Militão, representante sindical e conselheiro, diz que: “um ponto extremamente negativo do Cmds é, sem dúvida, a questão da organização da documentação e dos arquivos, pois em caso de necessidade para se rever um parecer de um projeto dado anteriormente pelo Cmds, hoje, não se sabe ao certo onde encontrar”.

No município de Quixeramobim, o Cmds tem passado por alguns problemas de funcionamento, sobretudo no início de sua criação quando ainda era uma experiência nova de organização política na municipalidade. De todo modo, não havia uma estruturação do próprio Cmds que sofreu um processo de esvaziamento e de completa ausência de seus membros, de modo que não se conseguia fazer nem as reuniões ordinárias.

### 5.3 ARENA DOS CONSELHOS: CMDS E CCSJ

Na arena dos conselhos municipais, buscamos compreender a questão de como se dão a participação dos conselheiros, como eles vêem as demandas dos associados e qual a relação de poder(es) existente(s) dentro dos espaços decisórios dos conselhos municipais em Quixeramobim. Para balizar nossa investigação tomamos o Cmds/CCSJ como espaço em que se encontram as diferentes representações tanto da sociedade civil quanto do Governo. Do mesmo modo, para entender especificamente a questão do PSJ destacamos o espaço da subcomissão CCSJ. Entrevistamos vários conselheiros (extensionistas, técnicos, sindicalistas, representantes políticos, lideranças comunitárias e associados) nos mais diferentes espaços de participação municipal.

Simão,<sup>35</sup> Secretário de Educação do Município e representante do executivo no Cmds há três anos, disse que o PSJ se caracteriza como um programa também analisado pelo Cmds. Ele destacou que o conselho trata de vários assuntos de todas as áreas e da administração de maneira em geral no município e não somente do PSJ. No caso especificamente do PSJ, ele nos contou: “o conselho, formou uma subcomissão chamada de CCSJ, que trata de assuntos relacionados com as demandas das comunidades ligadas ao PSJ”. De tal modo, faz questão de esclarecer que: “a subcomissão é uma instância do Cmds, criada para desenvolver e agilizar mais rápido a avaliação das demandas comunitárias, sendo que as reuniões ocorrem em datas e locais diferentes”.

O Secretário diz que a CCSJ tem autonomia na aprovação dos subprojetos, porém tem que prestar contas mensalmente ao conselho. Por isso, o trabalho desta subcomissão além de aprovar os projetos é também de acompanhá-los. Ele afirma: “(...) quando alguma comunidade está com problemas junto ao PSJ, logo é trazido para o Cmds. Este procura

---

<sup>35</sup> Entrevista foi concedida no dia 7/11/2000 na própria sede da Secretaria de Educação do Município no período da tarde.

uma solução para que seja resolvido em paz. Sobretudo com relação, às vezes, a emprego de verbas, a gente tem discutido e debatido”. Desta forma, em caso de desvio e de péssimo gerenciamento de recursos do projeto, Militão fala: “tanto o Cmds quanto a CCSJ são acionados e tomam conhecimento das causas principais podendo até aplicar punições, como a não aprovação de outros projetos ou até transferência de projetos para outras comunidades, se for o caso”.<sup>36</sup>

No que concerne à participação dos conselheiros, o representante do prefeito ressaltou: “é boa, é uma participação que sempre dá número e nunca deixa de dar número né?! Nessas reuniões sempre tem prestação de contas das atividades do Banco do Nordeste, da Ematerce - da agricultura, da educação e do PSJ”. Depois ele mostra sua opinião sobre o ambiente e a respeito das discussões quando diz: “é um fórum democrático, que você pode dizer o que quiser e discordar do que quiser. É claro sempre em termo cortês, cavalheirescos, etc.”.

A propósito, o conselheiro mostra sua visão do Cmds como um espaço importante para traçar as estratégias do desenvolvimento local, além de caracterizar como um local de prestação de contas do PSJ e, às vezes, até da administração municipal. No que diz respeito ao PSJ, o que evidenciamos a partir da reunião do Cmds e de alguns depoimentos dos conselheiros e associados é que, o Cmds não faz um planejamento e nem uma avaliação do programa, porque se preocupa muito mais em aprovar e apresentar resultados do que avaliá-los.

Simão contou que as decisões dentro do Cmds são tomadas justamente por maioria. Essa mesma visão também é corroborada por Mazé: “as questões são colocadas em pautas e são colocadas em discussão quando qualquer entidade tem um projeto ou alguma coisa para ser colocada em debate, [esta] é apresentada também dentro do Cmds e a opinião da maioria é que prevalece”.

Sobre o peso político do prefeito no processo de aprovação dos projetos, Simão disse: “ninguém procura deixar de lado a pessoa do prefeito. A figura do prefeito tem influência na aprovação dos projetos. Em todo segmento público geralmente tem influência

---

<sup>36</sup> O representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais no Cmds, comentou o exemplo de uma comunidade que recebeu um projeto, mas na hora de implementar aconteceu vários problemas do tipo mau gerenciamento e divisão interna na condução do projeto. Então, o Cmds interveio e decidiu repassar as coisas para outra comunidade que estava pleiteando um benefício do PSJ.

de prefeito para aprovação dado o envolvimento dele junto às autoridades estaduais, ou seja, junto às secretarias e os órgãos estaduais”. Neste discurso se revela um estilo muito comum na realidade política brasileira – o clientelismo político.

Ainda a respeito da influência política do executivo local com os órgãos governamentais, ele falou: “é boa”. Indagado sobre as dificuldades de aprovação dos projetos pela SDR, declarou: “quando existe dificuldade de liberar projeto um [projeto] o outro, o prefeito vai e abre as portas né? Daí a gente caminha né?”.

Mazé,<sup>37</sup> explica como é a participação dos integrantes no Cmds. Ela faz alusão a tal ponto dizendo: “os conselheiros, a maioria são ativos e participantes, muito embora no próprio Cmds que é constituído de 23 integrantes, tem um bom número de conselheiros que não gostam muito de participar das reuniões, principalmente porque eles dizem que não recebem nenhuma remuneração”. Critica a postura de alguns conselheiros “(...) o trabalho comunitário é inteiramente voluntário e as pessoas para fazer parte têm que ter muita coragem, resignação e participação”. Comenta que as entidades que mais participam dos encontros são: a Ematerce, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais, o Sebrae e o Banco do Nordeste, mas lamenta a ausência de outras, muito embora todas sejam convidadas.

A Conselheira destaca o trabalho de parceria dessas entidades, afirma que são poucos os municípios no Ceará que funciona na prática a experiência de parceria ampla das mais diversas entidades e órgãos. Explica que: “a CCSJ de maneira alguma não aprova nenhum projeto” e não “[...] dá parecer de nenhum projeto se o presidente daquela associação, que solicitou não estiver presente para fazer a defesa”.

Na reunião da CCSJ alguns projetos foram apresentados pelas associações requerentes depois colocados para apreciação dos conselheiros. Quanto ao processo de análise e de aprovação, Militão<sup>38</sup> destacou o mérito do trabalho do Cmds, mas questionou o fato de não existir entre associados e conselheiros uma discussão detalhada do “miolo do projeto”, que dizer, do “miúdo [no caso essência] do projeto” o que acarreta muitas vezes em problemas de mau gerenciamento comunitário, desvios, manipulação, etc. Assim comprometendo a sustentabilidade sócio-econômica e política.

---

<sup>37</sup> Entrevista realizada em sua residência no dia 17/10/2000

<sup>38</sup> Entrevista concedida na própria sede do sindicato na tarde de 24/10/2000. Foi uma das entrevistas mais difíceis de fazer, uma vez que tivemos que marca por duas vezes para dar certo, já que a agenda dele estava bastante cheia de compromissos.

Com relação aos critérios utilizados pelo Cmds/CCSJ para avaliar as demandas das comunidades, Mazé explica como se desenvolve o trabalho do Cmds: “sempre obedece aos critérios dados pelo Governo e pelo Bird em cada época. Por exemplo, tem época que ele está liberando mais a questão da eletrificação rural, nós do Cmds sendo sabedores de que a menina do olho do governador é a eletricidade, então não tem como a gente orientar as comunidades a fazer outro tipo de projeto, é tanto que graças a Deus e ao nosso trabalho a que chegou, Quixeramobim, tem sido muito beneficiado pelo PSJ”. Esse depoimento acaba revelando a contradição do Projeto, pois, as comunidades não têm tanta autonomia para decidir qual projeto é viável para ela, uma vez que os critérios já vêm prontos de cima.

O trabalho de orientação da FACQ está voltado para divulgação e intensificação das demandas comunitárias. Inclusive, dados estatísticos publicados pela SDR, apontam Quixeramobim, como sendo uns dos mais beneficiados pelo PSJ, no sertão central, senão no estado do Ceará. A demanda das associações comunitárias é bastante expressiva. (ver anexo).

Sobre as demandas comunitárias de Quixeramobim, Josias<sup>39</sup>, Diretor Técnico da SDR, destacou um ponto fraco do Projeto: “(...) se fôssemos atender todas as demandas de Quixeramobim, todos os recursos do PSJ não daria para cobrir todas as demandas deste município”. De fato não existindo recursos suficientes para financiar todas as demandas comunitárias do Estado, como ficou claro na exposição do técnico governamental, tem levado o governo a fazer uma alta seletividade nas demandas, inclusive, divulgando menos o programa nos meios de comunicação como rádio e televisão.

A propósito, Mazé reclama da falta de organização e comunicação entre o governo do Estado e os conselhos municipais, pois, para ela: “existe uma demora muito grande na hora de repassar as informações”, o que muitas vezes os resultados da liberação de alguns benefícios chegam na comunidade “através dos políticos locais, antes que os conselhos tomem conhecimento”, assim, contrariando as diretrizes e o trabalho realizado pelas entidades no município. Ela reclama da presença dos políticos nas comunidades contando que: “(...) geralmente quando o governo libera os projetos, quem tem conhecimento da liberação dos projetos são os políticos, que não tem nada a ver com o projeto, e quando é na hora que o projeto está sendo liberado, os políticos são os primeiros que estão de ‘flosor’ lá

---

<sup>39</sup> Técnico e membro principal da Diretoria Técnica estava presente na entrevista acompanhando o secretário da SDR.

na comunidade, todos empolgados achando que é a região deles. E que eles é quem conseguiram os projetos”. Para combater tal prática, ela faz questão de dizer: “(...) quando a entidade toma conhecimento vai lá e desmente [o vereador] perante o público”.

A respeito da falta de transparência política e de suposto uso do PSJ por políticos locais existem muitas críticas. Por que os políticos tomam conhecimento antes que as entidades locais, já que são eles que divulgam o PSJ na unidade municipal? O segundo, por trás da retórica moderna, não estaria a manifestação de uma nova prática de clientelismo político, onde as entidades são chamadas a decidirem na municipalidade para efeito de compromisso com as agências financiadoras, já que na esfera central o que prevalece é o “dedo do político”, ou seja, apadrinhamento político?

A respeito da participação dos conselheiros, Militão fala que: “falta de participação autêntica da sociedade civil”. Ele questiona: “geralmente quem participa são as entidades mais próximas das comunidades e de certa forma mais sabedoras dos problemas do homem do campo”. Ainda sobre a questão confessou que: “(...) em Quixeramobim, nós temos o sindicato, temos a Federação, temos a secretaria de agricultura e temos a Ematerce, que atuam. Atuam, vão, perguntam e pegam o projeto, questionam como é que está, como estão funcionando”.

Em relação à qualidade da representatividade dos conselheiros, o sindicalista lamenta que no Cmds: “nós temos mais outros representantes, que vão mais para as reuniões só aprovar ou desaprovar, certo? Ou então, se for uma reunião que tiver projetos de interesses da câmara municipal, sindicato patronal ou outras entidades. Eles só vão se tiver projetos que der interesses para eles, senão tiver eles vão assim [para assinar a ata e vão embora]”. Pesquisa realizada nas Atas de reuniões do Cmds ratifica as declarações do conselheiro.

Sobre as demandas comunitárias, segundo Militão existe: “o critério básico na aprovação dos projetos pelo Cmds é conhecer a potencialidade da comunidade. Ou seja, se o projeto é viável ou não para a localidade”. No entanto, acrescenta: “(...) têm muitos representantes que não conhecem a realidade do campo e ficam dando palpite, estão exclusivamente ali por interesses outros”. Ele deixa transparecer que existe ingerência política em alguns projetos comunitários. Inclusive disse que já teve problemas com alguns conselheiros, porque: “(...) o cara tem interesse, às vezes, é cabo eleitoral de um vereador aí



tem interesse que o projeto seja aprovado tal, e fica gritando lá [nas reuniões do conselho para aprovar seus projetos]”. Comumente nessas instâncias municipais os poderes executivos e legislativos assumem sempre a coordenação geral das entidades, essas instâncias participativas, por sua vez, acabam se transformando em instrumento de manipulação e de cooptação desses poderes.

Militão comenta que a fidelidade política de algumas associações (no caso São Bento e a associação de Oiticica), ao programa de governo do Tasso desde de 86, seria notadamente um dos elementos explicativos para o sucesso delas, que chegou a tomar dimensões internacional. Nesse caso quando estourou a criação de associações comunitários no primeiro governo de Tasso, as comunidades de São Bento e de Oiticica eram duas localidades inexpressivas politicamente em Quixeramobim. Contudo, ressaltou que: “nesse período [no primeiro governo de Tasso Jereissati - 1986] os representantes destas comunidades foram pessoas que foram muito fiéis a este programa do Tasso”. Ainda faz questão de informar que naquele período: “foram criados as comissões municipais, estaduais e para qualquer projeto dessas comunidades, eram os projetos pioneiros e prioritários. Justamente, porque ficou uma ligação dos representantes do governo e os representantes político do município, isso aí fez uma ligação política, então, hoje são as comunidades que têm mais, que tiveram mais oportunidades de receber os benefícios, porque houve toda uma ligação política que para elas foi muito boa”.

Entretanto, Militão assegura que essas comunidades contam em torno de oito a dez projetos a fundo perdidos e ou outros tipos de projetos que foram implementados nestas comunidades. Ele explica como a paternidade dos projetos é disputada entre as entidades: “[...] trabalharam a questão da ligação entre a comunidade e o representante político e os órgãos governamentais, por exemplo, o vereador da comunidade e o deputado, que era daqui e os órgãos governamentais lá na capital [Fortaleza], então isso fez uma ligação, outras comunidades ficavam vacilando. Tinha um grupo que era por um lado, tinha um grupo que era de outro candidato, e dividiu. E elas não foram umas comunidades fiéis, e numa comunidade de 150 votos o representante tirava 100, 120, então isso fez com que eles puxassem as outras organizações para focalizar essas comunidades”. Conforme a análise do conselheiro a ligação política dos representantes locais e regionais tem aparecido como um

ingrediente importante no fortalecimento dessas associações, muito embora hoje elas tenham adquirido uma boa organização interna.

Pinheiro<sup>40</sup>, sindicalista e representante da zona rural no CCSJ, diz que o fato do município ser tão agraciado pelo PSJ se deve a ligação do prefeito local com os órgãos governamentais. Ele comenta que: “o prefeito tem uma amizade e um prestígio com o governador, o que de fato se concretiza nas liberações dos projetos para o município”. Já Américo, extensionista da Ematerce há 23 anos e membro do Cmds, utiliza a expressão “barganha política” e/ou “afinidade política” para explicar tal façanha do município. Ele discorre sobre uma relação ambígua entre associações, prefeito e governo: “[...] tem influência política, amizade pessoal, as lideranças tudo isso faz. Elas são fortes, são mais organizadas e tem acesso às secretarias de governo com mais facilidades, enquanto os pobres [municípios], os mais carentes tem mais dificuldades de chegar lá, tem menos acesso e por isso dificulta a liberação de recursos deles também”. Em suma, o conselheiro reafirma o argumento de que o desempenho comunitário também está ligado a uma teia de fidelidade e compromisso político das lideranças e representantes políticos locais com o projeto da administração.

Pinheiro, considera que mesmo precisando do “dedo do político” para “puxar ou desengavetar o projeto lá em cima, [referência as de secretarias de Governo]”, diz que no local quem decide é a base. Ele ressalta que a participação dos membros é fundamental no processo, porque senão tiver: “a aprovação do conselho certamente não será aprovado pelo governo”. Esclarece que as decisões estão sendo respeitadas porque: “aqui não precisa do político, aqui é o povo, que decide, no entanto, uma vez aprovado na base e encaminhado para a coordenação estadual, o Cmds, não acompanha a aprovação e nem recebe nenhuma informação do andamento”. Ele desconfia que, no momento, em que vai ser aprovados e liberados os projetos para os municípios, aparecem: “(...) o político de cada município que tem interesse, vai lá e pede: rapaz coloque esses dois ou três da minha região. Lá é que tem que ter o dedo do político”. De toda forma, ele revela na sua fala uma contradição no processo de decisão quando diz que o conselho “decida na base” a aprovação dos projetos comunitários, mas, perde sua legitimidade e representatividade “lá em cima”, quer dizer, na

---

<sup>40</sup> Entrevista também realizada na tarde do dia 16/10/2000, na própria sede do sindicato.

hierarquia governamental. Nesse caso, o processo decisório foge aos critérios democráticos para assumir um estilo limitado e avalista.

Quanto à permanência das mesmas lideranças à frente do movimento comunitário e das entidades sindicais no município, Pinheiro questionou a falta de renovação dos dirigentes locais. Vislumbrando a possibilidade de movimento estagnar e se restringir a poucos dirigentes, reconhece que: “[...] deve haver uma renovação para a gente não ficar caducando lá dentro das entidades”. Nesse sentido, vale lembrar um dos princípios básicos do desenvolvimento sustentável deve ser a obtenção da participação popular, a democratização do poder nas associações, a rotatividade do processo eletivo e a criatividade das lideranças para inovar.

Finalmente, quanto à morosidade na aprovação dos projetos, o representante sindical afirma: “há demora hoje na aprovação de um projeto para que ele chegue até a comunidade. Aqui nós temos projetos mesmo nós sendo um município que fomos bem beneficiados pelo PSJ, mas você vê que tem projeto há mais de um ano que tá lá na SDR. Tem deles de um ano e meio, até de dois anos lá. Até o povo nem acredita mais que esse projeto ainda chegue até ele. Eu não sei se as secretarias... se é falta de interesse deles trabalharem mais para que liberem mais rápido os projetos”. Ao mesmo tempo em que critica a morosidade, sugere: “Eu acho que tem muita gente ali na SDR que dava para analisar muitos projetos por dia. Quer dizer, se todos os dias liberassem dez, quinze ou vinte projetos por dia, então no final do mês tinham muitos projetos liberados”.

As críticas à lentidão dos pareceres sobre os projetos encaminhados pelas associações à SDR vieram das comunidades consideradas mal-sucedidas. Neste caso, a partir da investigação de campo podemos perceber a complexidade do fenômeno. Os depoimentos revelam um estilo de se fazer política para se obter êxito – afinidade da liderança comunitária com o poder executivo local. Nesse entendimento, se passou a compreender o significado e o papel do “pistolão da associação”, isto é, o vereador, o deputado escolhido pela associação para representá-la politicamente, ao passo que em troca recebe supostamente a lealdade política da comunidade nas eleições.

## 5.4 EMATERCE: A VISÃO DOS TÉCNICOS

Américo<sup>41</sup> explica que: “o PSJ é um nome fantasia, porque o nome original dele é o Projeto de Combate à Pobreza Rural no Estado do Ceará (PCPR)”. Para o extensionista o PSJ é um nome fantasia criado, pelo governador Tasso, para substituir o antigo PAPP, cujo objetivo se define em atender as comunidades rurais carentes com recurso a fundo perdido. Entretanto, para efeito de publicidade e mais popularidade, Tasso Jereissati adotou o nome do Santo mais reverenciado pelo nordestino, sobretudo, padroeiro do Ceará<sup>42</sup>.

Ivone<sup>43</sup>, extensionista social e conselheira no CCSJ, diz que: “a meta do PSJ é atender as comunidades rurais, é minimizar a pobreza rural com projetos que venha gerar emprego e renda para a população carente do interior do Estado”. Explicou que nos últimos anos o PSJ facilitou para o homem do campo, por exemplo, energia e água. Diz que é grande vantagem para região onde a dependência da cultura do carro-pipa e da lamparina ainda é uma realidade constante.

Perguntado sobre a pertinência das demandas comunitárias, Américo afirmou: “todos os projetos são pertinentes e dificilmente ocorrem projeto destoante, que não representem os anseios das comunidades”. Ainda acrescentou: “de tudo as comunidades precisam, por isso fica difícil eleger a prioridade número um”. O conselheiro destacou o trabalho do Cmds e a orientação da Ematerce para os agricultores. Ele frisou: “[...] a gente tem se reunido e discutido com eles, discutido as prioridades, ver o que eles precisam dessas prioridades aqui, qual é a principal, que beneficia mais gente, que traz melhor retorno para vocês, que vai melhorar a produção e a qualidade de vida de todos”. Ele reconheceu que a prática da extensão rural no Ceará está baseado no modelo tradicional de difusão de tecnologias e afirma que: “fazer extensão é educar o homem do campo, politizar, transforma-lo, conscientizá-lo dos direitos e deveres”.

Américo questionou as autoridades públicas por não oportunizar ao agricultor educação básica para o exercício da cidadania rural. Para ele: “os associados muitas vezes

---

<sup>41</sup> A entrevista com América foi feita pela manhã após o término da reunião do Cmds no dia 8/11/2000 no auditório da Secretaria de Educação do Município de Quixeramobim.

<sup>42</sup> No Nordeste geralmente, os governos estaduais, dão nomes aos programas de desenvolvimento rural de santos de grande importância e valor no imaginário popular do sertanejo nordestino.

<sup>43</sup> A entrevista com a extensionista social Ivone aconteceu no dia 17/10/2000 em sua sala da própria Ematerce.

por questão de educação e falta de conhecimento, discernimento, muitas vezes eles acham que o que é importante para eles é uma estrada, mas se eles não têm nem carro. Quando o principal problema seria o abastecimento d'água”.

De acordo com Américo, a falta de instrução dos associados é, às vezes, elemento impeditivo à discussão e à maior participação dos mesmos na alocação de recursos e, também, a investigar realmente o que está sendo aplicado ou distribuído. Perguntado sobre a fiscalização por parte dos sócios, disse: “a maioria não sabe nem quanto veio, ele não sabe nem quanto foi àquele projeto [conquistado]”. O conselheiro se refere ao grau de desinformação dos associados, de desinteresse em relação às atividades participativas da própria associação. Portanto, ele salienta que os perigos de manipulação e mau gerenciamento dos recursos sempre são mais fáceis em associações onde o nível de instrução dos beneficiários é fraco.

Diferentemente do ponto de vista de Américo, a extensionista social da Ematerce, Ivone, salienta que: “os sócios têm conhecimento, porque os recursos aplicados vêm diretamente para a conta em nome da associação comunitária – uma conta aberta no Banco do Brasil S/A em nome do presidente e do tesoureiro da associação”. Portanto, esses, enquanto responsáveis, prestam esclarecimentos sobre o andamento das finanças aos associados seja com relação aos recursos que entrou e como foram gastos. O entendimento da maioria dos entrevistados aproxima-se da versão do técnico, de que é um comportamento comum dentro das associações, os beneficiários não fiscalizar, não exigir prestação de contas, etc. Geralmente o conselho fiscal e a comissão de gerenciamento e acompanhamento do projeto não funcionando ativamente, poderá ocorrer mais facilmente desvios de recursos e o mau gerenciamento dos mesmos.

Com a experiência de mais de vinte anos na extensão rural e conhecedor da história de muitos programas implementados no Ceará, Américo contou que existe esperteza e influência política, por exemplo: “[...] existem muitos prefeitos que não sabem barganhar projetos, por isso não recebem como os outros mais espertos recebem”. Ele se mostra encantado com o município de Quixerambobim, pois conseguiu mais projetos do que outros municípios mais necessitados da região do Sertão Central. Militão também compartilha da mesma opinião de Américo quanto a esse assunto. O líder sindical acrescenta um ingrediente importante – a parceria existente entre as entidades no

município. Contudo, destacou: “[...] a influência dos políticos locais com a coordenação estadual do PSJ em Fortaleza”.

Sobre o peso das lideranças no processo, Américo associa o sucesso do programa em Quixeramobim: “as lideranças [locais] são mais fortes, são mais organizadas e têm acesso as secretarias de governo com mais facilidades, enquanto os [municípios] mais pobres, os mais carentes, os mais humildes têm mais dificuldades de chegar lá, tem menos acesso, por isso dificulta a liberação de recursos para eles”.

A divulgação do PSJ em Quixeramobim, no ponto de vista de Ivone: “motivou as comunidades a participarem mais”. Ivone enfatiza: “as comunidades estão mais atentas e sempre em alerta”. Ainda sobre o assunto, diz: “quando uma comunidade vê que o projeto saiu para ela, a outra comunidade vizinha já quer também elaborar o seu para ser beneficiada também”.

Tanto para Ivone quanto para Américo, o trabalho participativo está diretamente ligado ao coletivo, ao conjunto, a integração entre os sujeitos participantes. Américo explica que existe uma certa repulsa do sertanejo em lidar com trabalhos coletivos como mutirões, por exemplo. Segundo ele: “o individualismo herdado dos antepassados gerou uma prática individualista, que muitas vezes emperram o trabalho coletivo. O sertanejo não tem costume de trabalhar em sistema coletivo, porque sempre foi depositário de assistencialismo, o que criou uma cultura do conformismo e do comodismo”. O conselheiro faz referência à cultura política sertaneja afirmando que: “[...] a maioria são moradores de proprietários rurais. Eles são acostumados a ser sempre dirigido e não a dirigir os negócios deles”.

## 6 O COTIDIANO DAS ASSOCIAÇÕES: ORIGEM E ORGANIZAÇÃO SOCIAL

Antes de entrar propriamente na exposição e interpretação das entrevistas com os agricultores, analisaremos um pouco a história social dos atores sociais em suas respectivas associações. Para isso, apresentamos um pouco do cotidiano e da organização social de cada entidade representativa dos associados.

## 6.1 ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA DE OITICICA

A origem e organização da associação comunitária de Oiticica têm haver diretamente com a questão das levas de retirantes desamparados, em épocas de calamidades sociais provocada pelo fenômeno da estiagem prolongada no semi-árido. Uma questão que está associada ao enraizamento e a repetição constante das calamidades sociais é a falta de políticas públicas direcionadas e voltadas para a erradicação da miséria na região. Um ponto crucial tem sido a total ausência dos órgãos governamentais, há séculos, no que diz respeito à contínua manifestação do problema da seca. Em pleno século 21 é inadmissível observar cenas de verdadeiros campos de concentração de flagelados em épocas de secas no Nordeste.

No período de estiagem, o sertão transforma-se em verdadeiros desertos desnudos, onde somente algumas árvores como mandacaru, jurema e oiticicas<sup>44</sup> são capazes de suportar a exaustão do sol e da terra. Assim, para continuar sobrevivendo a única solução, que resta para o camponês é fugir do castigo da seca. O sertanejo é sabedor da dimensão de uma grande estiagem e o caos que ela pode desencadear, porque perderá toda a safra de grãos implicando diretamente na sobrevivência dele.

Uma característica típica na fase de grandes estiagens no sertão é os ambientes secos, inóspitos, quase negros e com ondulações desnudas e apontados por mirrados campões, onde obriga o nordestino a fazer peregrinações permanentes até tudo retornar a normalidade. Segundo relatos dos moradores de Oiticica, o vilarejo nasceu numa dessas grandes secas do início do século XX. Nesse sentido, os retirantes que fugiam da seca em outras regiões se instalaram debaixo de oiticicas para buscar abrigo. Ao final, esses contingentes de desabrigados (avós, bisavós dos moradores atuais) resolveram construir suas casas onde hoje é a comunidade de Oiticica.

Dona Antônia<sup>45</sup>, moradora de Oiticica tem uma versão sobre a origem da associação: “tudo começou com a plantação de verdura” em regime coletivo. Raimundo, associado e presidente do conselho fiscal, afirma que: “a associação foi fundada no início

---

<sup>44</sup> Espécie de vegetação resistente a período de estiagem prolongada sem que suas folhas fiquem secas e se defínhe.

<sup>45</sup> Dona Antônia foi a primeira pessoa entrevistada na associação (14/10/2000), inclusive, quando chegamos em sua casa ela estava preparando o almoço e ouvindo a cantoria sertaneja do meio-dia pelo rádio. Logo depois chegou o Raimundo, esposo dela, que topou conversar conosco. Vale salientar que todas as entrevistas realizadas na comunidade de Oiticica ocorreram na mesma data.

década de 80, ainda na época do governo dos coronéis”. Mas, a legalização só aconteceu em 1988, no primeiro governo de Tasso, porque o Bird passou a exigir a formalização da organização comunitária.

A associação de Oiticica tem estrutura política representativa, como qualquer outra no PSJ. A representação obedece a seguinte hierarquia: Presidente(a), Vice-presidente(a), secretário(a) tesoureiro e conselho fiscal. Este é composto de cinco conselheiros escolhidos geralmente pelos sócios ou indicado pelo presidente para fiscalizar o andamento das abras e prestar contas com a comunidade. A diretoria é eleita pelos próprios associados com duração de dois anos com direito a renovação por tempo igual. (Ver anexo)

A associação faz uma rotatividade dentro de um grupo de lideranças, que ficam revezando nos cargos, de modo que viram muitas vezes dirigentes vitalícios. Os cargos mais destacáveis, de presidente da associação, fica sob a tutela de lideranças comunitárias, que pode destacar-se localmente dependendo da vinculação com o poder político local. Na associação de Oiticica, evidenciou-se uma forte ligação e influência do presidente com o poder executivo municipal e estadual.

O trabalho do presidente tem um respaldo na comunidade, porque ele exerce o papel de representante, de liderança legítima das reivindicações comunitárias perante aos órgãos públicos governamentais. Depois dele, as funções mais importantes são: o cargo de presidente do conselho fiscal, de tesoureiro e de secretário. Na prática somente ocorre eleição para o cargo de presidente, de modo que geralmente para as outras funções os diretores são nomeados pelo presidente eleito. Vauires, presidente da associação, salienta que escolhe sempre os diretores capacitados para exercício da função e de confiança dele, pois o desempenho da diretoria depende do trabalho coletivo e da fidelidade dos diretores. Uma questão que se levanta é se realmente a indicação é um instrumento adequado para o exercício da democracia local, da qualidade da participação, da transparência e acima de tudo de sustentabilidade.

Raimundo, associado e presidente do conselho fiscal, fala do credenciamento que a entidade tem perante o governo municipal e estadual. Ele destaca que: “nunca existiu um não para nossa associação aqui, pois somos os primeiros a receber os projetos, a comunidade tem orgulho do credenciamento, o que provoca, às vezes, indignação em



outras comunidades”. Admite que associação de Oiticica é a primeira a ser beneficiada, quando tem liberação de projetos.

A partir da legalização em 1988, quando o programa existente do governo era ainda o PAPP, a associação conquistou projetos de trator com implementos agrícolas, galpão, mini-posto agrícola (ferramentas, veneno etc), gado, carroça. Com o PSJ a associação ganhou outros projetos como: um centro comunitário completo com auditório e espaços para festas e solenidades; energia elétrica para toda a comunidade, um açude com capacidade para 22 milhões de metros cúbicos.

#### 6.1.1 Ágora sertaneja: fórum de decisão

As reuniões são conduzidas pela diretoria, que avisa a pauta da reunião do dia. Ela conduz os trabalhos, abre as discussões e fecham muitas vezes com poucas pessoas participando. É possível observar que nos espaços formais das reuniões a base não costuma se pronunciar em público normalmente sua participação limita-se a assistir as assembleias ordinárias, contribuir aqui e acolá com os mutirões e a quitar a mensalidade de um real para está em dia com a entidade para ter direito ao uso dos bens, por exemplo, de um trator, uma moto, etc. A participação se apresenta a princípio dando uma conotação mais de presença física para cumprir um dever, uma obrigação do que realmente um exercício da cidadania ativa.

As reuniões na associação de Oiticica sempre acontecem na segunda semana de cada mês, porém quando necessário o estatuto permite se convocar assembleias extraordinárias. A ocasião da nossa visita à comunidade de Oiticica, coincidiu com o dia de uma assembleia extraordinária (14/10/2000), que tinha como pauta principal: a prestação de contas e a reintegração do presidente ao cargo, pois, ele havia se afastado para disputar as eleições como candidato a vereador no município pelo partido do prefeito eleito Cirilo Pimenta (PSDB).

Representando entidade da sociedade civil na solenidade estavam presentes: Mazé e Barroso, este, coordenador COMDEC. Este estava representando o executivo municipal, uma vez que o prefeito não pode vir. O mesmo discursou em nome do prefeito e agradeceu a comunidade novamente pela confiança depositada nas urnas na eleição municipal de

outubro de 2000. Ainda salientou: “o trabalho continuará novamente, pois através do presidente da associação, o prefeito tomará conhecimento dos problemas da comunidade”.

A presença do poder executivo municipal sempre ocorre direta ou indiretamente por alguém de confiança do prefeito. Geralmente nas reuniões participam a convite da própria entidade dos beneficiários como: secretários, técnicos e coordenador político municipal. A presença do representante municipal sempre é solicitada pelas comunidades mais ativas do tipo Oiticica e São Bento, porque assim elas mantêm uma ligação com o poder executivo local, fator importante para facilitar a aprovação de projetos de interesse da comunidade.

## 6.2 ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA DE SÃO BENTO

A localidade de São Bento fica mais ou menos a trinta quilômetros da sede do município, cerca de quarenta minutos de transporte. Para chegar até a comunidade pegamos uma carona de ida no transporte que leva os estudantes da respectiva comunidade para a sede municipal. A estrada era sem pavimentação e de difícil acesso para transportes grandes como o caminhão. O nosso veículo era um “pau-de-arara” típico daqueles usados no Nordeste, sobretudo, no transporte de retirantes e romeiros.

Uma lembrança interessante da viagem é o contraste da paisagem que, às vezes, modificava no decorrer do percurso no sertão. Cada vez que nos aproximávamos mais das margens dos rios era possível notar uma paisagem mais esverdeada, as árvores eram mais clorofiladas e o povo demonstrava um semblante mais alegre. A região é bem assistida por rios e riachos, o que de fato vem facilitando a população desenvolver pequenos projetos de irrigação e de fruticultura local.

A associação comunitária de São Bento tem trinta e seis famílias associadas. Ela é considerada, segundo relatos do Governo, uma das mais bem organizadas do estado do Ceará. Ela é a vitrina da administração municipal e estadual na hora de vender a imagem para a mídia em geral e para as agências oficiais de financiamentos. Portanto, algumas delegações de pesquisadores e técnicos de órgãos internacionais já estiveram na localidade observando a experiências de organização da comunidade.

A entidade foi fundada quando ainda estava em vigor o PAPP. Um fato interessante é que ela vem tentando aos poucos superar a cultura do isolacionismo e do individualismo,

com algumas experiências no meio rural - o caso de fruticultura irrigada. A comunidade, através da organização e do trabalho coletivo, já conseguiu vários projetos do São José como: eletrificação, trator, maquinário, posto agrícola e gado. Atualmente existem pequenas experiências desenvolvidas pelos associados com pequenas fábricas de doces caseiros.

### 6.3 ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA DE BOA ESPERANÇA

A localidade de Boa Esperança fica a quinze quilômetros da sede municipal, ou seja, menos de meia hora de transporte. A proximidade da comunidade da cidade facilitou-me no deslocamento a região. A propósito, fizemos o percurso de moto-taxista até o local, visto que a região é extremamente deslocada e com uma estrada de péssima qualidade. O trajeto para se chegar em Boa Esperança era quase inabitado. Um exemplo são as casinhas de taipa para contrastar o ambiente deserto e desnudo do sertão quixeramobiense. A impressão que ficou foi, sobretudo, de que nenhum animal mais ambientado que seja ao clima dificilmente suportaria o calor e a sequeidão do solo daquele verão tórrido.

A localidade fica relativamente próxima da sede do município, onde concentra uma área extremamente desfavorável à agricultura, pois, de um lado e do outro, conseguimos enxergar riachos secos, terreno bastante pedregoso com mandacaru brotando em pleno deserto.

Ainda no caminho, avistamos uma pequena aglomeração de umas cinco a seis casinhas bem próximas uma das outras, tão simples e típica de uma região pobre e abandonada pelo tempo e pelos órgãos governamentais. Por visto, é a menor comunidade dentre as quatro visitadas e a que mais apresenta problemas sócio-econômicos, como falta de trabalho na roça para os moradores, falta de água, de alimentação, etc. Também foi na associação de Boa Esperança, onde percebemos dificuldades tanto dos dirigentes como dos associados em se organizarem e se automobilizarem internamente para enfrentar os problemas do isolamento da região.

Ao chegar na comunidade, ficamos num galpão, que foi projetado para ser o local de uma pedreira comunitária há quase três. Porém, estava desativado porque o projeto não

havia sido liberado pelo Governo, de modo que a associação não tinha qualquer condição de bancar o projeto sozinha, já que estava totalmente descapitalizada.

A maioria dos associados falava de suas experiências e traçava bem o perfil de quem vive e suporta a situação caótica e de privações da maioria dos trabalhadores do vilarejo. Luíza<sup>46</sup>, moradora e associada, retrata realmente a vida dos sertanejos: “a situação é preta, que até água a gente não tem para fazer as necessidades básicas no dia a dia”. Adiante, ela numa voz trôpega deixa escapar a indignação e afirma: “a gente aqui necessita muito d’água e bota em costa de jumento e tem dia, aqui, que não tem água nem para tomar um banho nem para cozinhar o feijão”.

Barbosa, presidenta da associação, mostrou o quadro de miséria e da falta de perspectiva de vida dos trabalhadores e das trabalhadoras que vivem na comunidade. Ela enfaticamente diz: “não existe emprego para os trabalhadores depois que o inverno acaba”. Ela procura mostrar o quadro de miséria e a falta de perspectiva na localidade quando diz: “(...) a maioria dos trabalhadores não ganham sequer um real por semana para comprar uma caixa de fósforos”.

A comunidade de Boa Esperança é o retrato fiel da falta de uma política governamental planejada e de apoio à pequena agricultura familiar. Ou seja, a ausência de uma política agrícola voltada para a transformação da realidade do pequeno e médio agricultor. Por isso, a maior parte dos programas de desenvolvimento rural executado no Nordeste têm sido alvo de muitas críticas, uma delas de estimulador da pobreza no campo, porque historicamente tem privilegiado os setores mais favorecidos da sociedade. O que de fato, marginalizou cada vez mais a grande maioria da população.

#### 6.4 ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA DE SÃO MIGUEL

A localidade de São Miguel é um distrito cujo ano de criação se deu em 1958. A população residente no distrito, em 1996, era estatisticamente de 6.604 habitantes, com uma distribuição de 3.302 homens e de 3.302 mulheres. A população urbana é distribuída em relação ao sexo da seguinte maneira: homens 686 e para mulheres 697, num total de 1.383

---

<sup>46</sup> Todas as entrevistas na associação de Boa Esperança foram realizadas no dia 20/10/2000 no galpão onde deveria ser o local da pedreira da associação comunitária de Boa Esperança, exceção da presidenta Barbosa que foi feita na sede da Federação das Associações de Quixeramobim no 19/10/2000.

residentes. Ao passo que a população rural de homens era de 2.616 e para mulheres de 2.605, cujo total era cerca de 5.221 habitantes (Governo do Ceará, 1998).

A associação comunitária de São Miguel fica localizada na sede do distrito. A localidade tem uma população estimada em torno de 1.383 habitantes. É um dos distritos considerado importante no município, pois têm energia elétrica em todas as casas, água encanada, um colégio público, uma praçinha com uma televisão pública para os moradores.

Quando indagamos sobre a situação atual da associação comunitária, Zuza<sup>47</sup>, presidente da associação, nos contou que a entidade se encontrava desativada há alguns meses, porque os sócios desmotivados não freqüentavam mais as reuniões e nem pagam mais a mensalidade no valor de um real, que é para a manutenção dos serviços internos, no caso xerox, papel etc. Ele nos esclarece que: “se o Governo não estimular mais através de palestras, cursos, seminários sobre a importância do trabalho comunitário, teme pela desmotivação e pelo esvaziamento total da entidade”.

Zuza comentou que a associação já chegou a possuir mais de trezentos sócios contribuintes, logo no início do PSJ. Mas, hoje existem ao certo pouco menos de 25 associados de fato atuando. O presidente da entidade comentou que: “(...) em relação ao que está hoje [parada] a associação antigamente era mais ativa”. Ele se queixou que o refluxo dos associados começou devido à seca de 98 na região, que estragou com a safra dos pequenos agricultores. Então, muitos agricultores procuraram as Frentes de Serviços do Governo para escapar da seca, mas as vagas destinadas para região eram muito poucas. Fator que desencadeou atritos entre a diretoria e os associados, porque muitas famílias ficaram de fora do Programa de Emergência contra a Seca.

Entretanto, para compreender as interfaces dos atores sociais no processo participativo nas diferentes entidades envolvidas nos remeteremos à arena das associações comunitárias.

---

<sup>47</sup> Salientamos que todas as entrevistadas na associação de São Miguel foram realizadas na noite de 17/10/2000. Esta foi uma das comunidades mais difícil de acesso, pois tive que andar quase dois quilômetros de moto para chegar à casa do presidente da associação.

## 7 ARENA DAS ASSOCIAÇÕES

A terceira arena nos remete às investigações da organização interna e externa das associações comunitárias: como se reúnem, participam, elaboram suas demandas, gerenciam os projetos e se relacionam com os conselhos e a política local e estadual. Nesta perspectiva analisaremos as várias interfaces na implementação e no gerenciamento do programa. Entretanto, para as falas dos atores entrevistados utilizaremos a mesma ordem de associações a seguir.

### a) ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA DE OITICICA

A associação de Oiticica foi a primeira que foi visitada durante o trabalho de campo no mês de outubro. Estivemos por um dia inteiro na comunidade, conversando e conhecendo de perto um pouco a vida dos trabalhadores da comunidade. A visita coincidiu com a assembléia geral da associação, o que proporcionou uma interação direta com o objeto pesquisado.

Vaires nos conta que já era pela terceira vez que assumia a presidência da associação em Oiticica. Ele salienta que o desempenho da comunidade tem a ver com: “(...) a força de vontade, não da gente só está lá todos os meses discutindo, conversando nas reuniões, conversando os problemas, que têm dentro da comunidade e nós não podendo resolver nada. A nossa participação, aqui, que nós possamos discutir e possa conseguir, e possa chegar lá ao melhor de cada um”. Por participação ele entende: “(...) todo mundo colocasse em si próprio, todo mundo seguir num só caminho, num só pensamento para que a gente pudesse fazer muito mais”. Acredita que: “a união entre os associados será peça fundamental para fortalecer cada vez mais a participação e o movimento comunitário”.

Filho, associado, lembra que começou a se envolver na associação porque: “pediram os nomes da gente, sabe[?], para o Projeto São José. Eles falavam que era para colocar os nomes porque vinha energia, né? Fui e dei meu nome e pronto”. Ainda nesse entendimento, disse: “Aí, fiquei animado, porque se comentava que a gente tinha o direito de fazer empréstimo [para comprar] algodão, coisa assim. Então, foi para isso mesmo, [para] a gente

ter esse direito, justamente, muita gente se associou para tirar dinheiro tal e trabalhar na agricultura”.

A respeito de seu envolvimento na comunidade e na associação, Filho contou que sua participação somente se restringe: “quando vai às reuniões da associação”. Logo, ele reafirma: “participo indo a todas as reuniões, mas falhei três reuniões atrás, porque não tinha tempo. Hoje ia completar as quatro [reuniões], mas eu vim e paguei tudinho, tá tudinho em dia”. Ele comenta que assiste as reuniões: “olha o povo falar, fazer acordo e depois vai embora para casa, [de onde] retorna para outra reunião quando a diretoria avisa”. Desta maneira, evidencia-se que mesmo nas associações “modelos”, a participação não escapa da velha prática de presença nas assembléias seja para ouvir as informações sobre andamento de projetos ou para quitar a mensalidade de sócio para ter o direito a receber projetos. Portanto, a participação neste contexto apresenta-se de forma cativa e restrita a trocas e a interesses imediatos - incentivos materiais.

O associado fala que: “nunca gostei de participar de assembléias”, porque se sentia muito “acanhado” para se envolver no meio das pessoas mais desenvolvidas. Ele se queixa de que não conseguia: “falar e nem entender bem o bate-papo dos colegas”. Então, confessou que: “tinha dificuldade em compreender os discursos dos outros companheiros nas reuniões”, reconhece que vem aprendendo: “hoje já entende e se sente mais à vontade para participar e até dialogar”. A vivência da assembléia geral, da discussão dos problemas da comunidade contribuiu e motivou os sujeitos a superarem o medo e a redescobrir o caminho para a cidadania.

Inácio, associado, se considera um sócio ativo, porque segundo ele: “nunca faltei uma reunião aqui, gosto bastante de tá reunido. A gente ver no diálogo deles aí conseguido algumas coisas para nós aqui né[?], que você sabe que a gente junto, reunido é a força, então acho muito bom”. Discorrendo sobre sua participação, diz que: “acho bom, porque saio bem informado de algum benefício que arranja para a gente. Então eles passam a informação para a gente, eu acho bom”. Ele finalizou dizendo que seu interesse maior era: “ser beneficiado né[?] faz um ano que eu estou fazendo parte dessa associação [meu interesse] é ser beneficiado né[?]”.

Durval, associado, diz que começou a se envolver muito antes de se criar a associação comunitária. Ele remonta nos tempos em que plantava algodão na capoeira com

os amigos. Ele conta que: “decidi entrar na associação porque eu vi no meio rural [que] se a gente não se organizar não tinha como adquirir ajuda por parte do governo né[?]”.

No início do seu primeiro governo, Tasso difundiu a idéia de que somente repassava recursos para as comunidades quando organizadas. Nesse período, muitas associações foram criadas, inclusive a de Oiticica. Contudo, os agricultores temiam ficar sem sementes para plantar, sem subsídios agrícolas e créditos rurais. Então, para não se sentirem marginalizados muitos resolveram se organizar. Durval comenta que: “vivia fora das associações, mas só que eu era agricultor e quando eu vi, [que] se não entrasse nas associações eu não teria como adquirir recursos para meu trabalho, porque eu sou agricultor e eu queria entrar na planta do algodão. Então, só entrava através do PRONAF se fosse sócio. Então, eu me associei e fui beneficiado com o custeio agrícola que é financiado pelo Banco do Nordeste”.

Consultado a respeito de como se dava sua participação, ele respondeu: “No dia a dia eu freqüento as reuniões, que é uma vez por mês. Tem a mensalidade que cada sócio paga e nos trabalhos coletivos eu participo né[?]”. Ele diz que a participação dos outros associados sempre é boa: “quando tem... digamos um projeto que vai melhorar bastante a nossa comunidade. Então, é aí que os sócios no dia da reunião estão todos presentes. Então é aceito pelos sócios aí a gente continua o trabalho. É discutindo exatamente se é bom para nós, senão for também a gente não aceita. Nunca foi recusado projeto, porque as propostas que vem para a gente é uma proposta que a gente nunca recusou, porque é só em ajuda da gente”.

Monteiro, associado, disse que antes de entrar para a associação de Oiticica já havia participado na associação de Maloca, que fica numa área próxima da atual. Ele descreveu que ingressou no movimento comunitário por uma questão de necessidade, porque gostava e queria continuar na agricultura. Ele se refere à condição difícil em que leva o agricultor lutando sozinho sem a ajuda dos outros e do Governo. No entanto, destacou: “(...) eu vi a necessidade da gente que mora no interior, senão fizer parte de uma associação fica mais difícil da gente conseguir as coisas tanto para comunidade como para nós”. Relatou que a motivação somente apareceu quando assistiu: “(...) os vizinhos se organizando em comunidade, assim passei a freqüentar as reuniões”. Ainda comentou que não fala: “bonito como os outros sócios”. Mas, entende. Quando acha necessário: “(...) eu falo, não é em toda



a reunião, mas tem vez que a gente precisa falar um assunto, que ninguém falou aí eu falo, pergunto ao presidente e dou minha sugestão”.

## b) BOA ESPERANÇA

Ao contrario da associação de Oiticica a de Boa Esperança, encontramos dificuldades dos moradores para responder algumas questões previamente formuladas (roteiro de entrevista) sobre o andamento do PSJ. Por isso, parte do trabalho está pautada numa filtragem de respostas que podemos aproveitar das entrevistas e conversas informais com a população local.

A primeira entrevistada foi Barbosa, que falou da preocupação com o futuro da associação. Ela vê que a associação caminha para extinção total, pois dois problemas vêm comprometendo o andamento da entidade. O primeiro é a retirada da maioria dos sócios para áreas de assentamentos rurais do governo federal, que muitos associados foram em busca de trabalho e de terra. O segundo problema tem a ver diretamente com a questão da demora na liberação dos projetos pela SDR. A associação de Boa Esperança encaminhou um projeto há quatro anos atrás de uma pedreira comunitária, com aprovação do Cmds, mas ainda não foi liberado. Ela critica a demora e jura que: “a associação está sendo prejudicada, já que os associados não acreditam mais na liberação do projeto indo embora. Uns foram retirados para áreas de assentamentos. Outros viajaram, foram atrás de trabalho fora devido à demora da liberação do projeto. Quer dizer, a associação está com poucos sócios”.

Maria Barbosa comenta que às vezes, convoca as reuniões mensais e dá uma informação sobre uma coisa e outra a respeito dos projetos para que a associação “não feche completamente por falta de sócios”. Apesar das imensas dificuldades, se diz muito dedicada ao trabalho comunitário, embora também se encontre já desestimulada e cansada com a atividade. Ela nos revelou: “eu venho lutando com muito amor, eu vou aguardar essa liberação, que eu acredito que vai sair, que a nossa associação não pode ficar prejudicada, aí eu deixo à luta, porque já está muito cansada para mim. Eu já me sinto muito cansada, já faz dez anos, que luto como voluntário. A gente não tem remuneração, não tem acesso a transporte é pegando carona de qualquer coisa, é de bicicleta, é de caminhão é o que for

passando par ir para a rua”. A líder demonstra uma aparência de indignação quanto às dificuldades encontradas na burocracia governamental, para se lutar por melhores condições de vida no meio rural, principalmente quando a organização comunitária é incipiente e o Estado não dá as condições necessárias para o melhor desempenho das comunidades.

Barbosa confessa que é uma apaixonada pela atividade comunitária, porque senão teria largado há muito tempo. Ela define que: “[...] é com muita paixão e amor, que faz com muita dedicação e garra para a comunidade o trabalho”. Por outro lado, em relação à participação dos sócios ela afirma: “eu vejo assim, um pouco assim, eles estão desgostosos né[?], não tão muito satisfeito. Eles estão insatisfeitos devido à demora, que eles querem trabalhar. Eles querem uma produção na comunidade. Eles estão indecisos, às vezes, vão as reuniões, às vezes, não vão. Eu sinto a falta da presença deles”.

Na situação de Quixeramobim, evidenciamos que a desmotivação e o esvaziamento das associações não é um caso específico de Boa Esperança. Portanto, constatamos nas conversas informais com conselheiros e associados, que tais problemas identificados também se manifestam, por sua vez, em outras entidades.

Dona Luíza, associada integrante de uma igreja evangélica na comunidade, esclarece que sempre vai as reuniões, por exemplo, quando Barbosa avisa pelo rádio, mas ressaltou que: “tem dias que coincide de chocar-se com o culto na igreja evangélica”. Ela fez questão de dizer que se envolveu com a associação, porque: “(...) o pessoal dizia que vinha energia elétrica e vinha uma pedreira para a comunidade”. De toda maneira, sabendo das vantagens que poderia vir para a comunidade como emprego, então se decidiu associar, já que o projeto era a fundo perdido.

A respeito da sua atividade participativa na associação, Luíza nos contou que só quando acontecem as reuniões, porque: “[...] a presidenta vai explicar as coisas para a gente ouvir”. Ela disse que não gostava de falar, pois: “muita gente já fala, que é muita gente a falar, um diz uma coisa outro diz outra, prefiro ficar assistindo e depois vou para casa”.

Luíza crê que a associação vai superar a crise, por isso diz que: “eu penso que vai melhorar né[?], para o nosso ramo de vida, que vindo o emprego para cá facilita ganho para o pessoal né[?], porque o pessoal fica tudo sem ganhar numa época dessa né[?]. Na época do inverno vão trabalhar na agricultura, quando passa a colheita o pessoal fica sem

emprego né[?]”. Então, ela acredita que se a associação tivesse projetos que gerasse emprego para os associados, talvez o envolvimento deles fosse maior, porque: “todo mundo ganhando fica mais fácil de participar”.

Ribamar, associado, confessa que somente vai para as reuniões. Disse que aparece nas reuniões porque a presidenta da associação avisa-o. Ele nos diz que: “a Maria Barbosa marca [a reunião] a gente vem assistir as reuniões aqui”. Falou que: “só fica de escutar, às vezes, quando pertence eu dou alguma opinião, né[?]”.

Antônio, associado, também admitiu que somente vai as reuniões quando é convocado. Fez questão de dizer que sabe das reuniões através da presidenta da associação, porque ela é sua irmã e sempre o avisa em casa. Quando indagamos sobre a participação dos outros sócios, ele ressaltou que: “reúnem tudinho [...] tudo numa boa e nada de briga, de confusão”.

Com relação ao clima de “cordialidade” da associação, um fato que presenciamos em quase todas as associações é que existe uma proximidade por laços de parentescos. Por exemplo, as comunidades geralmente são constituídas de parentes, o que de certa forma não geram muitos conflitos internos na comunidade.

Lima, segundo tesoureiro da associação, explica que sua participação se dá estritamente quando acontecem as reuniões internas da entidade. Não sabia muita coisa a respeito do cargo de diretor no conselho fiscal que assume, porque o seu nome tinha sido indicado pela Maria Barbosa para completar a diretoria. Lima confundiu o nome da associação de Boa esperança, com o nome do PSJ. Apesar de assumir uma função na direção da entidade, não discernia, com clareza, qual era seu papel como diretor. Se queixa de não participar falando na hora da reunião, porque “(...) muita gente já fala, um diz uma coisa outro diz outra”. As reuniões das associações são formais e sem muita discussão, os diretores abrem a sessão com alguns informes e encerram com pouco debate de propostas.

### c) ASSOCIAÇÃO DE SÃO BENTO

Uma das associações consideradas modelos no estado do Ceará, já alvo de visita e estudos de vários pesquisadores estrangeiros (Angola, México, França), que vêm conhecer a experiência de desenvolvimento comunitária dos moradores de São Bento.

Na chegada conversamos com Luís Tavares, presidente da associação, que nos falou um pouco da história da associação e particularmente de seu engajamento. Nos contou que foi tomando gosto pelo trabalho comunitário devido a seu irmão, que o incentivava muito (ex-presidente da associação, Toinho). Então, ele frisa que sempre acompanhou de perto a luta do irmão na comunidade. Ele afirma observar o seguinte: “se ele era presidente, eu era do conselho fiscal ou era vice-presidente foi um passo que todos nós [demos], eu participei disso desde do começo. Não era engajado diretamente de buscar, de reivindicar lá fora, [...], mas aqui dentro da comunidade nós acompanhemos passo a passo”.

Discorrendo sobre a vida da associação, Tavares nos diz que começaram a se organizar fora da comunidade, ou seja, participando de um grupo noutra localidade circunvizinha. Ele se mostrou encantado pela ação dos primeiros sócios, que resolveram fundar a associação naquele tempo. Também narra como foi o processo: “nós se grupemos primeiro devagarzinho, participemos até de outras comunidades [...] nós fomos se grupando, se reunindo, discutindo e indo buscar aquela coisa”. Na verdade, ele justifica que a maioria do grupo começou a vislumbrar uma alternativa para a comunidade através dos encontros, pois queriam se livrar do regime de exploração e expropriação (meeiros, moradores etc.), em que vivam submetidos aos grandes proprietários de terras da região. Tavares entende que participação é trabalho conjunto, coletivo e solidário. Ele acredita que: “o caminho é trabalhar junto”, porque: “[...] eu passei vinte anos trabalhando isoladamente pensando só na minha vida, nunca adquiri nada, como nós passemos para associação trabalhar em grupo começa a sentir a vida da gente melhorar”.

Quando consultado sobre a forma de participar na comunidade, ele explicou que: “[...] no dia a dia é junto, às vezes, a gente fica [subtendido a idéia de conversando com os companheiros, incentivando etc.]. A gente se reúne, aqui, em quinze e quinze dias e bate um papozinho e em mês e mês a gente tem a reunião da diretoria para prestar contas”. Afinal, ele esclarece melhor o seu envolvimento quando afirma: “eu como presidente fico no dia a dia participando e ajudando as pessoas. Informando às coisas que a gente sabe lá fora té (até) para participar de uma reunião o cabra chega e informa. Rapaz o bate-papo lá foi assim, assim, tem esse meio da gente ir atrás por esse ponto, então nossa participação é por essa parte”.

Tavares destaca que os associados devem se preocupar com a entidade, porque no “[...] futuro vai amadurecendo a idéias deles [sócios] e vai criando gosto, vendo a gente trabalhar”. Ele se mostra preocupado com o futuro dos próximos diretores e já começa a fazer o caminho para novos dirigentes, quando diz: “[...] uma coisa que a gente bota para eles irem amadurecendo, vendo a administração, então um dia assumir também que a gente não nasce para semente”. Um elemento importante que merece observação em São Bento é a preocupação constante dos associados com o futuro da associação, com o futuro dos próximos dirigentes e a luta comunitária.

Raimundo, segundo tesoureiro da associação, diz que se envolveu, porque: “saiu à energia para a comunidade e melhorou muito a situação de vida da comunidade”. Também declarou que resolveu: “participar por ‘causo’ desse motivo, a gente se desenvolve muito quando se entra para o movimento comunitário”. Ele alega, que era muito “acanhado”, porque sempre foi da “roça”, onde nunca participou muito das reuniões em outros lugares, mas de toda maneira se mostra satisfeito com à sua inserção no movimento comunitário.

Raimundo disse nunca tentou discordar dos trabalhos da diretoria, primeiro, porque assume um cargo na entidade. O que tenta fazer sempre: “é concordar com o que a diretoria diz e faz”. Ele comentou, que procura sempre: “combinar e não desaprovar, porque se a gente desaprovar a coisa fica mais ruim [o pessoal acha que] estar é criticando, né?”.

Este associado aponta questões que nos evidenciam a profunda ambigüidade entre autoritarismo e a dificuldade de conviver com a democracia dentro das entidades. Por cima de um discurso respeitoso, a realidade dura impõe seus limites. Evidencia-se que normalmente os posicionamentos a respeito da associação ocorrem em espaços não muito institucionalizados. Ou seja, numa prévia feitas para servir como pauta da próxima assembleia da associação, no cotidiano em casa e/ou no bate-papo com o vizinho.

Toinho, ex-presidente da associação e uns dos fundadores da associação, líder comunitário, procura definir a sua participação como um trabalho: “[...] permanente e durável para outras gerações”. Acredita que a participação significa algo que: “possa ser como uma semente, que vá produzir frutos no futuro”. A experiência dele no movimento vem desde da década de 80, momento importante e que o credenciou como militante comunitário perante as autoridades locais e estaduais. Ele é uma das lideranças mais ativa na comunidade, inclusive, já recebeu convite para ir conhecer à França e falar sobre a

experiência da comunidade. Ele se mostra encantado com o trabalho que plantou com outros companheiros até assevera afirmação do tipo: “esse pessoal estão participando até com coisa, que eu nunca fiz na comunidade e eu vejo pessoas na comunidade com esse tempo fazendo coisas, que eu não fiz”. Faz questão de esclarecer que antes eles eram muitos humilhados pelos coronéis da região, porque trabalhavam como morador ou arrendatário e então quando criaram a associação procuraram logo trazer projetos que buscasse a independência e a autonomia deles perante aos patrões.

#### d) ASSOCIAÇÃO DA UNIÃO DOS MORADORES DE SÃO MIGUEL

Houve uma época em que a associação de São Miguel<sup>48</sup> foi a mais organizada da região, segundo declarações de Walter Rego. Ela, hoje, está completamente parada, com sócios em débito e desmotivados em relação ao movimento comunitário. Estivemos na localidade no dia 16 de outubro de 2000, onde entrevistamos quatro sócios.

José Amâncio da Rocha, conhecido pela alcunha de Zuza e presidente da associação já pela terceira vez consecutiva, líder comunitário, se mostra satisfeito com o PSJ. Conforme ele: “[...] é um meio melhor de atender as comunidades, porque o dinheiro vem direto do governo para as mãos das comunidades, sem passar pela mão de prefeito, de vereador de político nenhum”. Ele comenta que a função de presidente de uma associação é árdua, porque: “[...] quem trabalha mais numa diretoria de uma associação é o presidente, é que pede projeto, é que vai buscar recursos, às vezes, leva até os velhinhos para se aposentar no INSS”. Por isso, o presidente acaba sendo, às vezes, um personagem intermediário, conciliador e exercendo uma função de “assistente social” na comunidade.

Quando perguntamos se gostaria que existisse mais participação, o líder comunitário lamentou a situação da associação, disse que: “realmente é um problema da comunidade, eu sinto muito em dizer, porque como presidente, eu digo o que é importante não é o presidente, o importante na comunidade é o sócio atuante, aquele que assiste as reuniões, que pagam as mensalidades direitinhas”. Ele se queixa da falta de participação e esclarece que: “acha mais importante o sócio mesmo que o presidente”.

---

<sup>48</sup> Para maior conhecimento do trabalho de campo, todas as entrevistas nessa localidade foram realizada à noite. Portanto, com ajuda de uma liderança local foi possível entrevistar duas lideranças e dois sócios.

A fala desse entrevistado revela o objetivo de tantas associações criadas no PSJ. Nesse sentido, ele afirma: “[...] muita gente pediu que eu pedisse esses projetos, porque a associação só atua se entrar recursos. Se ela parar, não é associação. Infelizmente, aqui a associação parou”. Contudo, fica evidente o imediatismo, pois, quando uma urgência não é atendida, os membros se sentem desestimulados. Portanto, a associação ao invés de ser um ambiente de planejamento e de construção da cidadania rural, ela se transforma num espaço de pedir e receber insumos.

Zuza nos contou que decidiu participar da associação, porque achou importante o movimento social, disse que para ser presidente de uma associação tem que conhecer o trabalho comunitário. Ele afirmou que é preciso: “[...] a gente para ser presidente, a gente tem que saber o que é uma associação, o que é um trabalho comunitário”, para poder liderar e fazer um bom trabalho. Ele destacou uma passagem ocorrida em 1997 (de uma seca no Ceará), que o incomodou bastante e quase desistiu do movimento comunitário, já que foi muito criticado por não fazer clientelismo político com as vagas das Frentes de Serviços (tipo de serviço dado pelo governo aos trabalhadores castigado pela estiagem – mais conhecido pelo nome *Bolsão da Seca*) no período da seca. Conforme relatou, quando se quer fazer um trabalho sério, honesto em geral aparecem muitas críticas não construtivas, que não constrói o movimento comunitário.

Desde de 1994 ligado ao movimento comunitário e com três mandatos à frente da entidade, Zuza já demonstra uma dose de experiência em lidar com a vida sofrida do homem do campo. Ele comentou que na associação sempre procurou: “[...] fazer de tudo para atender os sócios da melhor maneira possível, porque são eles os sujeitos principais (por exemplo, resolver aposentadoria no INSS, salário maternidade para mulheres camponesas etc.)”. Ele confessou que sempre esteve à disposição da associação e nunca encarou dia perdido, quando dedicado ao trabalho coletivo. Ele afirma observar o seguinte: “rapaz eu participo de todas as reuniões [...] e não encaro dia perdido, que a gente esteja fazendo o serviço da gente e vai fazer um trabalho comunitário [...]. Não tem salário, que se tivesse toda e qualquer pessoa queria ser [presidente] e não é qualquer pessoa que pode ser presidente de uma associação.”

Perguntado sobre a participação dos outros sócios, ele reconhece que: “temos sócios muito bons. Também temos sócios, como se diz, mais ignorante, que não reconhece o

trabalho da gente e chama até o presidente de ladrão. E esse nome de ladrão, eu levo muito”.

Silva, associado, é um exemplo típico de sócio desmotivado e sem compromisso com o desempenho da entidade. Ele disse que não lembrava da última vez que participou da reunião, mas em seguida fala “foi no início”. Confessou que: “tive de ir umas quatro vezes, mas depois num fui mais”. Também declarou: “[...] eu sou difícil participar, nunca. Quem tem costume de viver com esse projeto era muito fácil, mas eu nunca fiz essas coisas”. Não sabia a finalidade da associação, mas, mesmo assim, arriscou: “é para trazer projeto?”. Faz demonstrações de que: “[...] achei bom a associação, porque o PSJ trouxe energia para minha casa”.

Ao contrário de Silva, o associado, Rego, segundo fiscal da associação já por dois mandatos, diz que foi motivado pelo Zuza a associar-se. Ressaltou que o PSJ foi importante, porque já: “beneficiou muita gente na comunidade e trouxe muitos projetos importantes de infra-estrutura para o meio rural”. Participa da associação freqüentando as reuniões mensalmente e afirma: “eu já sou da diretoria e as reuniões sempre tem, aí a gente participa freqüentando todas elas. E as participações [convocações] que tiveram nela aí o Zuza sempre me chama”. Com relação à participação dos outros associados, se queixa que: “(...) tem pessoas que a gente vê que é mais influente numa coisa, é mais interessado, outros não ligam muito”. Faz declarações de que a associação comunitária da comunidade de São Miguel está totalmente parada sem muita perspectiva de reativação, pois falta mais motivação, mais engajamento e reciclagem para estimular as lideranças e os associados.

Na situação das associações investigadas, a questão do envolvimento das pessoas no trabalho comunitário está em geral muito condicionada aos benefícios, que elas podem obter e usufruir. Dona Lôlo, associada, destaca que se associou para poder ter acesso: “a ambulância comunitária em caso de precisão para algum tipo de doença”. Ela fez questão de dizer que: “[...] às vezes, no tempo de inverno nas reuniões sempre havia sorteios de enxadas para cultivar a terra, de alimentos, de modo que estimulava mais a freqüência dos associados às assembléias gerais”.

Dona Lolô arrisca fazer uma comparação entre duas realidades vivenciadas, quer dizer, a época em que a associação era mobilizada e a fase atual. Ela atesta que: “antes a associação era mais organizada e tinha mais participação das pessoas nas reuniões do que



hoje”. Conforme nos contou, nunca: “perdia uma reunião não. Eu sempre ia e tinha muita gente né, mas agora fracassou. [...] até de fora vinha gente para cá”. Um fator estimulante e/ou espécie de *feedback*, para fortalecer o envolvimento do associado nas reuniões e nas atividades, nos trabalhos coletivos está geralmente muito ligado à questão do resultado e do imediatismo, muitas vezes de maior peso o retorno individual.

## 7.1 PARTICIPAÇÃO DOS ASSOCIADOS

Indagando a forma de participação dos associados, Sisnando afirma: “estamos sempre trabalhando em comunidade”. Disse ainda: “eles são motivados a participar o mais intensamente possível, porque inclusive o próprio desempenho da comunidade é motivo de credenciamento para receber outras formas de ajuda pelo PSJ. Nesse entendimento, existem comunidades que já receberam mais de três projetos”.

Ele afirma que o credenciamento da associação junto ao governo do Estado tem a ver com o próprio desempenho dela. Caso a associação fracasse com o projeto: “ela sai da lista de possibilidades futuras de atendimento”. É também dessa maneira, que o Estado aplica punição as associações inadimplentes.

A respeito às demandas das associações, Sisnando nos conta que a SDR ver com “bons olhos (risos), porque as demandas também vão se formalizando através do próprio conhecimento das associações”. Conforme destacou: “[...] quanto mais demandas nós temos, mais possibilidades de selecionar bons projetos, por que a demanda é maior do que a oferta; se há uma quantidade maior de comunidades que estão querendo financiamento, isso permite-nos estabelecer critérios de seleção dessas comunidades”.

Descartou a idéia de influência política ou clientelismo para liberação de recursos na SDR. Agora, sobre uma ambígua relação entre algumas associações e a SDR, disse: “muitas comunidades que não foram [atendidas] você pode até, às vezes, ir para comunidade e [ouvir] dizer. Demora muito a atender, demora muito [o projeto]”. A respeito das críticas ao andamento da liberação dos projetos, afirmou: “é natural as críticas ao andamento da liberação dos projetos, porque [...] não podemos atender a todos, então, a comunidade, que no primeiro momento não foi atendida, ela está na fila de atendimento, mas quando chega o momento nós vamos atendendo primeiro os projetos de alta prioridade,

de alta urgência. Então chega o momento em que nós vamos atendendo pedidos que já estavam na carteira para ser oportunamente atendido. Por isso que muitas vezes a pessoa pode até dizer assim que é influência política; meu projeto não saiu e saiu o outro projeto do vizinho”.

Antes mesmo que chegássemos a campo, o Secretário, em entrevista em seu gabinete na SDR, de saída já nos alertava para algumas críticas dos agentes comunitários sobre os critérios avaliativos, sobretudo, adotados pela SDR para atender as carências municipais. Na situação de Quixeramobim, evidenciamos diversas críticas, notadamente emergindo de conselheiros e associados, que se queixavam da demora na aprovação das demandas, bem como da falta de uma política de informação contínua e sistemática entre os Conselhos, associações e a SDR.

Sisnando salienta que: “cada comunidade acha que seu projeto é o melhor”, mas: “nós aqui temos outros critérios para avaliar. Por exemplo, há critérios relacionados com o atendimento municipal das necessidades. Por que um município como Quixeramobim, ele sozinho usaria todo o PSJ. Ele tem tanta demanda e organização, que se nós pegássemos todos os recursos teria capacidade de utilizar só em Quixeramobim”.

Na verdade, existe uma contradição programática, se o objetivo do PSJ é a erradicação da pobreza rural, como poderia carecer de tão poucos recursos para o atendimento comunitário? Então, se há critérios para selecionar o que é melhor ou pior, quem os faz e como? Para que não se levante qualquer suspeita com relação ao gerenciamento do PSJ, não seria justo que as comunidades ou conselhos passassem a conhecer tais critérios?

Sobre a orientação e o acompanhamento do PSJ, Sisnando, nos conta que existem em torno de 40 técnicos atuando em todo o Estado, de modo que as secretarias co-participantes também disponibilizam seus especialistas para ajudar na orientação das comunidades. O secretário afirma que: “esses [os técnicos] são chamados para trabalhar de acordo com as demandas, por exemplo, se nós estamos agora desenvolvendo um programa de abastecimento d’água, então a Sohidra bota todo aquele pessoal em campo [...]. Se for da Cagece aí tem outro grupo da Cagece, e assim sucessivamente, de acordo com as necessidades e prioridades da comunidade”. Uma equipe de técnicos capacitados para

acompanhar os agricultores com novas abordagens interativas e participativas é tão importante, quanto ter recursos satisfatórios para a implementação dos projetos.

Discorrendo sobre a autonomia e o autodesenvolvimento dos beneficiários, o Secretário deu a seguinte resposta: “[...] eles preferem viver sob à tutela do Estado. Eles têm medo. É como se fosse uma criança que não chegou a maturidade, uma criança dependente de tudo do Estado”. Não há dúvida, que essa passagem reforça o argumento de que a cultura política do assistencialismo e do paternalismo sempre foi práxis na realidade de nossas políticas públicas. O certo é que, os governantes, ao invés de combater essa prática viciosa, acabaram sendo os principais responsáveis por esse modelo.

\*

Cruzando-se as três arenas, observou-se a dificuldade para se implementar uma proposta de combate à pobreza rural com a participação ativa das comunidades. Com base em um dos objetivos desta investigação, sobretudo, averiguar se ocorria a participação ativa dos associados nas diferentes etapas do Programa. Observou-se que o elemento participativo ainda fica restrito à solicitação e ao recebimento de projetos, sem que haja um envolvimento maior dos associados nas fases posteriores no Cmds/CCSJ e SDR.

Embora, o PSJ tenha derivado do PAPP, que foi reformulado, com efeito, não aparece explícito onde e como se deu o grau de participação dos trabalhadores rurais nas mudanças da metodologia do Programa.

Percebeu-se uma dependência da organização popular em relação à Prefeitura, que é alvítre da tradição política de paternalismo e assistencialismo. O apoio do executivo, às vezes, está presente até para regularizar a situação jurídica da associação, pois, descapitalizadas as associações recorrem muitas vezes ao Prefeito.

Quanto ao Cmds, ficou evidente a forte vinculação dele com o PSJ. Por exemplo, Mazé diz que: “sem o PSJ, o Cmds poderia até caminhar, mas era de forma muito lenta. Eu analiso pelas comunidades da sede do município, como eles não têm direitos a fazer o PSJ, nós sentimos a grande dificuldade de trabalhar com elas, inclusive elas reclamam muito”.

Finalmente, quanto à avaliação, fiscalização e acompanhamento dos projetos seja por parte dos conselhos municipais, associações ou mesmo da própria SDR só ocorrem muitas vezes quando existem denúncias formuladas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entre os principais objetivos deste trabalho está o de tecer algumas considerações sobre a questão das diferentes formas de participação da população rural no programa de combate à pobreza rural no Ceará. Ao escolher este tema, procuramos compreender as facilidades e obstáculos para implementar a proposta participativa, cruzada com uma busca de sustentabilidade, nas diferentes fases do processo de implementação e avaliação do Projeto São José. Observamos que há um apelo popular do projeto, já presente na própria escolha do nome - São José. Neste sentido, remetendo-se a uma representação social de forte presença no imaginário e na cultura popular do nordestino. Entretanto, será que, com esse apelo popular o projeto consegue realmente mobilizar as populações alvo?

A partir dos anos 80 muitas foram às críticas formuladas em nível internacional aos métodos convencionais de difusão de tecnologias agrícolas, o apelo a abordagens participativas passou a ser quase uma referência obrigatória nos programas de desenvolvimento rural, com implicação direta no conceito de sustentabilidade. Desta maneira, se observa a presença de mensagens apelativas veiculadas tanto em propostas de ONG's, quanto em programas de agências internacionais como o Bird e o FMI. Esses organismos recomendam aos países em via de desenvolvimento e subdesenvolvidos a adoção de paradigmas de desenvolvimento mais sustentado.

Guivant (1997, p. 423), analisa que nessas experiências participativas pode acontecer um significativo contraste entre os discursos e as práticas, como no caso de agricultores serem chamados a “participar” de projetos sobre os quais nem foram consultados em relação a seus interesses, motivações e/ou necessidades, que não são de sua importância social e política. O apelo ao elemento “participativo” poderá ser simplesmente a procura por uma legitimação para efeito de *marketing* ou para garantir recursos de órgãos internacionais de fomento ao desenvolvimento. Entretanto, entre várias possibilidades de implementar a participação desde a formulação dos projetos, passando pela sua execução e atingindo sua avaliação pode ser visto por representantes de instituições governamentais como um risco, já que poderia levar a uma perda do controle dos processos de planejamento, intervenção e dos recursos econômicos em jogo.

Para compreender esse contexto e as interfaces, procuramos vivenciar e registrar nos mais diversos espaços – nas associações, nos conselhos municipais de desenvolvimento e poderes públicos - depoimentos relacionados ao processo de implementação do Projeto São José na unidade municipal. Os questionamentos suscitados a partir dos relatos e das entrevistas realizadas nos permitiu inferir alguns indicadores de (in)sustentabilidade sócio-econômica e política do PSJ em curso.

Nesse sentido, o estudo revelou três grandes indicadores que apresentaremos a seguir:

### **- Os riscos da cooptação das entidades representativas**

Na pesquisa evidenciamos que a representatividade das lideranças comunitárias regimentalmente exige eleições livres e diretas para a composição da diretoria, muito embora não é o que acontece na realidade dos Cmds e das entidades representativas dos associados. Neste sentido, muitas associações não fazem eleições e quando ocorrem, na maioria das vezes, o processo já está pré-definido. Um bom andamento do procedimento democrático requer, no mínimo, que a representatividade de uma liderança seja assentada numa escolha aberta, livre (no sentido em que deve ser colocado em condição de ter reais alternativas, isto é, de escolher entre diversas soluções) e de preferência com demais concorrentes. A respeito desse tema, Bobbio (1996, p. 56) esclarece que este tipo de processo é uma prática extremamente complexa que não aceita improvisações, fáceis generalizações ou inovações mais ou menos engenhosas e é quase sempre um mecanismo muito delicado que se quebra com facilidade.

Um outro problema que permeia a representatividade e claramente observado na nossa investigação tem haver com a rotatividade na estrutura do poder no dia a dia. Nas entrevistas com as lideranças e os associados constatamos uma cultura política da predominância e da permanência das lideranças à frente das entidades sem que haja renovação de novos líderes. Na investigação foi possível detectar lideranças comunitárias acumularem mais de quatro funções em diversas instâncias de participação social no município, o que de fato demonstrar uma verdadeira manipulação e usurpação dos cargos contrariando as regras do jogo democrático. À parte isso, existem também situações críticas

em que, em ausência de novas lideranças, uma mesma diretoria estende seu tempo de mandato para não assistir o fechamento definitivo da associação.

Nas quatro associações estudadas e nos conselhos municipais foi possível observar uma característica política do tipo concentradora de poder e de investidura carismática (o que de fato, no sentido teórico da palavra colocado se opõe ao democrático) das lideranças. O reflexo aparece na falta de politização dos atores sociais envolvidos. Por conseguinte, observou-se que a representatividade e a autoridade de um conselheiro ou de um presidente de uma associação é derivada da comunidade civil, não própria.

Conforme nos diz Demo (1995, p. 45), a participação na base é a alma do processo, porque participação autêntica é da base, que é sua origem. Em hipótese alguma, o processo democrático não se coaduna com permanência e 'apropriação' indevida do poder. O processo democrático significa o respeito às regras do jogo, e que significa ser: transparente, rotativo, horizontal e mutante.

#### **- Controle de informações e mando político**

Percebemos no decorrer da pesquisa que nos meios de comunicação de massa o Governo tem informado muito pouco à população a respeito da metodologia e do acesso ao PSJ. Evidenciamos que o Estado vem atribuindo a divulgação às instâncias municipais como os conselhos, federações e prefeitura, embora as duas primeiras entidades pouco têm feito, visto que faltam todas as condições necessárias para desenvolver bom trabalho. Desta maneira, a pergunta que se coloca é: por que será que o Governo teme receber demasiadas demandas comunitárias e por isso o papel da divulgação é feito precariamente pelos conselhos, federação e prefeitura? Ou se não informar facilita a manipulação e o uso clientelístico desse programa?

Durante nossa estada em campo constatamos em meados do mês de setembro uma propaganda tímida do PSJ pela televisão, quer dizer, menos de um minuto. Neste comercial eram apresentados alguns resultados alcançados pelas comunidades durante a fase do programa. A propósito, a propaganda do PSJ se intensificou tanto no rádio como na televisão na véspera das eleições para prefeitos de 2000.

## **- Os perigos da sustentabilidade e da democracia participativa**

A aprovação dos projetos tanto nas associações quanto nas instâncias dos conselhos municipais apresenta pouca qualidade nas discussões políticas, inclusive, a maioria das demandas, dependendo da época de liberação do Governo, nem passou pela discussão na base social. Em geral, as lideranças locais fazem um diagnóstico das necessidades e encaminham para aprovação da assembléia e depois avaliação e aprovação do Cmds. Conforme o entendimento de Demo esse tipo de democracia é danoso às instituições e aos movimentos sociais, pois não avança substancialmente e destrói o estabelecimento de oportunidades para todos.

Os problemas evidenciados na pesquisa são vários e procuramos chamar a atenção para os dois mais delicados e comprometedores da sustentabilidade. O primeiro diz respeito a projetos que não passam por uma discussão mais exaustiva de seu “miolo” (expressão utilizada por uma liderança local que significa – essência do projeto) na própria base (mas que são levados a aprovação para efeito de quantidade e de necessidade, porque é a fundo perdido e o dinheiro não pode voltar para agência financiadora), visto que a tendência em geral tem sido o mal gerenciamento dos recursos na própria comunidade. As críticas dos representantes do sindicato rural no Cmds tornaram-se pertinentes quando oportunamente advertiram para a falta de um envolvimento da própria comunidade local no andamento e na condução dos rumos dos benefícios.

O segundo diz respeito aos enfoques participativos adotados pelos aparatos do PSJ no Ceará, que tendem a aproximar dos cinco primeiros estilos de participação formulados por Pretty no quadro de tipologias (1) do referencial teórico. O primeiro se refere a um estilo de participação manipulada, quer dizer, enganosa, por que de fato muitas vezes a liberação de um projeto depende da decisão do “dedo do político” (expressão utilizada por lideranças locais) em um espaço oficial, mas que essa autoridade não foi eleita para representá-la; o segundo estilo tem a ver com a participação passiva, isto é, de presença dos associados nas assembléias. Pretty fala que esse estilo é predeterminado, unilateral, enquanto Bobbio chama de comportamento essencialmente receptivos ou passivos; o terceiro se chama participação por consulta geralmente ocorre quando as entidades precisam de um projeto para aprovação imediata principalmente quando é ligado a um



suposto cabo eleitoral; o quarto estilo presente na investigação é a participação por incentivos material considerada apropriada para descrever a forma pela qual são motivados os beneficiários a participarem dentro do programa estudado. Por sua vez, quando em troca da participação se têm recursos ou subsídios concedidos o grau de envolvimento dos atores sociais aparenta ser maior. Evidenciamos que em geral as pessoas se interessam a frequentar às assembléias e/ou reuniões se forem para discutir o que vai trazer de retorno imediato para elas. Por exemplo, para discutir um projeto de um trator, de uma energia elétrica e de abastecimento d'água comunitário. Enquanto aos projetos que visam melhorar a qualidade da participação e do nível de organização das comunidades apresentam dificuldades quanto ao envolvimento, e a motivação. Nesse sentido, comprometendo de certa forma a durabilidade do projeto; o quinto e último está relacionado à participação funcional quer dizer, quando é para atingir determinados fins institucionais. Esse tipo de participação tem uma natureza muito clarividente quando se analisa os documentos e os relatórios do programa. Nesse entendimento, as decisões mais importantes já foram adotadas pelos agentes externos. Portanto, no pior dos casos, as pessoas podem ser cooptadas somente para servir ao alcance de metas externas.

#### **- As entidades municipais: os problemas da durabilidade**

Durante as entrevistas entre tantos outros pontos importantes mencionados dois deles foram mais tocados pelos conselheiros e associados para melhorar a organização do Cmds/CCSJ no município, são eles: o político e a estrutura física. O primeiro se verificou através dos depoimentos que precisariam existir mais cursos de capacitação, seminários sobre movimento comunitário, assim como mais qualificação dada pelo Governo para capacitar os membros dos conselhos. Portanto, focalizando na motivação, no maior empenho dos conselheiros para ter conhecimento das demandas das comunidades e no acompanhamento de forma mais contínua o desenvolvimento dos projetos. O segundo mais discutido foi à questão do espaço físico, uma necessidade do Cmds/CCSJ de uma sede própria com arquivos e documentação organizada para que a atuação se torne mais eficaz, até mesmo para registrar a história política dessas entidades.

As entidades como o Cmds e a CCSJ não fazem uma fiscalização e nem um acompanhamento sistemático da implementação de projetos nas comunidades, devido a diversos fatores, notadamente, a estrutura físico-financeira (falta de transportes, sede etc.), assim como a ocupação dos conselheiros com outras atividades e a dificuldade de deslocamentos de conselheiros que moram em outros distritos. Desta maneira, a prestação de contas (recibos, notas, etc.) passa a ser a única fonte de comprovação de realização de um benefício. Neste sentido, a avaliação e fiscalização na comunidade só acontecem quando há denúncias.

No nível das instâncias governamentais, pode-se salientar a reformulação da Ematerce no ano de 1998, o que de fato vem sendo bastante criticado, em face do fechamento de vários escritórios regionais com a demissão de vários técnicos. Portanto, dos 182 escritórios distribuídos somente restaram para efeito de cobertura e extensão 84 em todo Estado. O que se verificou foi uma “limpeza” nos quadros da instituição, através da terceirização de serviços e demissão de funcionários públicos. O fato por demais irônico e controverso, segundo representante da Ematerce no Cmds, é que a reformulação não acompanhou a modernidade apregoada pelos “Governos das Mudanças”, pois demitiram, enxugaram, mas continuam as mesmas lideranças (cabeças) de sempre à frente da instituição. Quer dizer, a metodologia de atuação desses agentes governamentais ainda permanece a mesma e a relação entre agricultor e extensionistas também da mesma forma.

Nesse sentido é relevante apontarmos algumas considerações gerais a respeito do PSJ: em primeiro lugar, evidencia-se que a afinidade e os vínculos da política local e regional podem promover uma espécie de clientelismo político, que vem motivar um tipo de associativismo induzido, que se aproxima das tipologias cunhadas por Pretty (participação por incentivos materiais, funcional, manipulação), bem como do próprio conceito de Bobbio de participação por presença.

Neste sentido a participação comunitária apresenta-se de modo superficial, controlada e tutelada politicamente, já que existe a influência do governo nas prioridades dos projetos (no caso de infra-estrutura e abastecimento d'água), o que de certa maneira limita os associados a optarem somente por tais indicações - *menu*. Portanto, não aparece claramente a participação dos trabalhadores no processo de elaboração das diferentes etapas

do PSJ, de modo que a reformulação da metodologia ocorreu sem que houvesse de fato o envolvimento ativo dos trabalhadores na construção da proposta.

Por fim, entendemos que a participação não pode ser um processo parcial ou somente vigente quando uma das partes crê que é necessária. Participação, a nosso ver, vai muito além de um conceito e de uma dádiva. Entretanto, ela implica horizontalidade na comunicação e igualdade nas oportunidades de expressar as opiniões e desenvolver as ações, o que está assentado necessariamente em igualitária relação entre os atores envolvidos. Portanto, ela é sempre conquista.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ATLAS do Ceará. Fortaleza: [s.n.], 1995.

ARAÚJO, M. H. **Projeto São José**: superação ou agravamento da pobreza rural no Estado do Ceará. Fortaleza: UFC, 2000.

ARRETCHE, M. T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [S.l.], n. 31, p. 44-70, 1996.

ACSELRAD, H. Sustentabilidade e democracia. **Revista Proposta**, Rio de Janeiro, n. 71, 1997.

BARBIERI, J.C. **Desenvolvimento e meio ambiente**: as estratégias de mudanças da agenda 21. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1997.

BELTRÃO, V. de. A.; LAMOUR, C. **Uso atual e potencial dos solos do Nordeste**. Recife: SUDENE, 1985.

BERTHET, R. S. **Who knows what's best for the poo?** Demand-driven policies and rural poverty in northeast Brazil. United States American: MIT, 1996.

BOBBIO, Noberto et al. **Dicionário de Política**. Brasília, DF: UnB, 1996.

BOLETIM da PESAGRO-RIO – Governo do Estado do Rio de Janeiro, 1999.

BRACAGIOLI NETO, A. Em direção à extensão rural do futuro: caminhos possíveis no Rio Grande do Sul. In: \_\_\_\_\_. **Apostila do Curso Sustentabilidade e Cidadania**. Porto Alegre: EMATER/RS, 1999.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Projeto Áridas Nordeste**: uma estratégia de desenvolvimento sustentável. Brasília, DF, 1995.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda 21 global**. Brasília, 1995.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento. Instituto de Pesquisa e Estatística Aplicada – IPEA - **Relatório de atividades**. Brasília, DF, 1996.

BRÜSEKE, F J. O problema do desenvolvimento sustentável. In: CAVALCANTI, Clóvis (Org.). **Desenvolvimento e Natureza**: Estudos para uma sociedade sustentável. 2. ed.. São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1998.

BURSZTYN, M O. **Poder dos donos**. Petrópolis: Vozes, 1984.

CARVALHO, Otomar de. **Economia política no Nordeste**: secas, irrigação e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Campos, 1998.

**CEARÁ. Secretaria de Planejamento. Plano de Desenvolvimento Sustentável.** 1995-1998. Fortaleza, [199-].

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Programa de Apoio ao Pequeno Produtor -PRODUZIR-** Fortaleza, 1993.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Manual para treinamento do projeto são José.** Fortaleza, 1999.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Projeto são José.** Fortaleza, 1998. Relatório de Avaliação.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Relatório de Avaliação do Projeto de Combate à pobreza rural no Ceará 1996-1997.** Fortaleza, 1998.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Perfil Básico Municipal – Quixeramobim.** Fortaleza: IPLANCE, 1998.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Ceará em números 1997.** Fortaleza: IPLANCE, 1998. v.15.

\_\_\_\_\_. **Pacto de Cooperação:** uma parceria pelo desenvolvimento do Ceará. Fortaleza, agosto de 1992

\_\_\_\_\_. Assembléia Legislativa. **Discurso de posse do governador Tasso Jereissati em 01/01/1995.** Fortaleza, 1995.

**CHALOULT, Yves. Uma das contradições da nova república:** o projeto Nordeste. Brasília, DF,; [s.n.]. 1985.

COEN, R; HAVERKORT, B.; WATERS-BAYER, A. **Agricultura para o futuro:** Uma introdução à agricultura sustentável e de baixo uso de insumos externos. Rio de Janeiro: AS-PTA, 1994.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Relatório de Brundtland ou Nosso Futuro Comum.** 2.ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Relatório de pesquisa: genocídio no Nordeste: Seca de 1979/83.** [S.l.: s.n.], [198-].

CORDEIRO, Celeste. **Esfera pública local no Brasil** - a questão dos conselhos. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por: [antoniocavalcant@hotmail.com](mailto:antoniocavalcant@hotmail.com) em: 14 fev. 2001.

CUNHA, E. da. **Os sertões.** Rio de Janeiro: Record, 1998.

DEMO, Pedro. **Cidadania, tutelada e cidadania assistida.** Campinas: Autores Associados, 1995.

ENCICLOPÉDIA dos municípios brasileiros. v. 16, Rio de Janeiro, 1959.

FAVERO, C. A. **Entre bengalas e campos de tensões**: as organizações camponesas na Bahia. Salvador: UFBA, 1991.

FERNANDES, A. N. C. O Estado brasileiro e o poder no Ceará – 1980/86. **Revista da Economia do Ceará**, Fortaleza, v. 6, n. 1/2, p. 11-29, 1988.

FREIRE, Paulo. **Comunicação é extensão**. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

GLIESSMAN, S. R. **Agroecologia**: processos ecológicos em agricultura sustentável. Porto Alegre: UFRGS, 2000.

GOMES, J. M. Uma retrospectiva dos programas de desenvolvimento regional integrados PDRI's. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 2, n. 1, p. 45-73, 1996.

GONDIM, L. **Clientelismo e modernidade nas políticas públicas**: O Ceará tece a roupa nova do rei? Fortaleza: NEPS-UFC, 1996. Relatório técnico científico de pesquisa.

\_\_\_\_\_. Tese relativiza êxito da gestão Tasso e Ciro. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 06 nov. 2000. Caderno A6, Brasil. Entrevista.

GUIMARÃES, R. P. Brasil século XXI: os caminhos da sustentabilidade: cinco anos depois da Rio 92. In: FÓRUM BRASILEIRO DE ONG's E MOVIMENTOS SOCIAIS PARA O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1., 1997, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: FASE, 1997.

GUIVANT, J.S. Abordagens participativas no desenvolvimento rural. In: \_\_\_\_\_. **Apostila do 1. Curso de Capacitação Para Técnicos da EMATER/RS**. Porto Alegre: EMATER/RS, 2000.

\_\_\_\_\_. Conflitos e negociações nas políticas de controle ambiental: o caso da suinocultura em Santa Catarina. Brasília, **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, v. 3, p. 85-128, set./dez. 1999.

\_\_\_\_\_. Heterogeneidade de conhecimentos no desenvolvimento rural sustentável. In: \_\_\_\_\_. **Cadernos de Ciências & Tecnologias**, Brasília, v. 14, p. 411-447, 1997.

\_\_\_\_\_. Parâmetros teóricos para a análise da difusão e adoção de práticas agrícolas sustentáveis. In: VIEIRA, P. F. (Org.). **As ciências sociais e a questão ambiental**: rumo à interdisciplinaridade. Belém: UFPA, 1993.

\_\_\_\_\_. Suinocultura e poluição: os desafios de implementar uma política de controle ambiental. **Cadernos de Pesquisa**-Revista do Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública da UFSC, Florianópolis, n. 12, 1993.

HAMMES, R. Conflicts and dilemmas of decentralization. In: ANUAL BANK CONFERENCE ON DEVELOPMENT ECONOMICS, 1995, Washington D.C. **Proceedings ...** Washington D. C., 1995.

HIRSCHMAN, A. O. **Política econômica na América Latina**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1963.

KITAMURA, P. C. **A amazônia e o desenvolvimento sustentável**. Brasília: EMBRAPA-SPI, 1994.

LEAL, V. Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. São Paulo: Alfa - Omega, 1978.

LAYRARGUES, P. P.; ACSELRAD, H. Do ecodesenvolvimento ao desenvolvimento sustentável: evolução de um conceito. **Revista Proposta**, Rio de Janeiro, n. 71, 1997.

LEROY, Jean-Pierre. Da comunidade local às dinâmicas microregionais. **Revista Proposta**, Rio de Janeiro, n. 71, 1997.

MAGALHÃES, A. R. Desenvolvimento e meio ambiente no semi-árido: discursos e exposições especiais. In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE IMPACTOS DE VARIAÇÕES CLIMÁTICAS E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL EM REGIÕES SEMI-ÁRIDAS - ICID, 1992, Fortaleza. Brasília. **Anais...** Fortaleza: Brasília: Fundação Esquel Brasil/Senado Federal, 1992.

MAIMON, Dália. A economia e a problemática ambiental. In: VIEIRA, Paulo Freire (Org.). **As Ciências Sociais e a questão ambiental: rumo à interdisciplinaridade**. Belém: APED, 1993.

MARTINS, J. de Souza. **A militarização da questão agrária no Brasil: terra e poder: o problema da terra na crise política**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1985.

MAY, Peter H. Irrigação e ou reforma agrária no nordeste? In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA RURAL, 25., 1998, S. Luis. **Anais...** São Luís, 1998.

MEADOWS, D. H.; MEADOWS, D.; RANDERS, J. **Los limites del crecimiento**. México: Fundo de Cultura Económica, 1972.

MENEZES, J. A. L et al. **As políticas públicas e o desenvolvimento rural no Ceará**. Fortaleza: [s.n.], 1997.

MOREIRA, R. J. Críticas ambientalistas, interesses sociais e revolução verde no Brasil. In: CONGRESSO MUNDIAL DE SOCIOLOGIA RURAL, 10; CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 38., 2000, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Mundo Virtual, 2000. 1 CD.

NEVES, C. F. A seca na história do Ceará. In: SOUSA, S de (Org.). **Uma nova história do Ceará**. Fortaleza: D. Rocha, 2000.

OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma re(li)gião**. 3. ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

PERFIL básico sócio-econômico de Quixeramobim. Fortaleza: SEBRAE, [19--]. (Série Proder).

PRETTY, J. **Regenerating agriculture**: policies and practice for sustainability and self-reliance. Londres: Earthscan, 1995.

QUEIROZ, Raquel de. **O quinze**. 10. ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1974.

REIJNTJES, Coen. et al. **Agricultura para o futuro**: uma introdução à agricultura sustentável e de baixo uso de insumos externos. Rio de Janeiro: AS-PTA, 1994.

ROBOCK, S. H. Algumas reflexões históricas sobre o desenvolvimento de uma importante região: o Nordeste. In: \_\_\_\_\_. **Desenvolvimento e meio ambiente no semi-árido**: discursos e exposições especiais. Fortaleza: UFC, 1984.

SACHS, I. **Estratégias de transição para o século XXI**. São Paulo: Studio Nobel/Fundap, 1993.

SANTANA, E. O marketing do coroné. ISTOÉ, São Paulo, 16 ago. 2000. p. 34-36. Entrevista concedida a Francisco Alves Filho.

SCHÖNHUTH, M.; KIEVELITZ, U. Diagnóstico Rural Rápido; diagnostico Rural Participativo; Méthodos participativos de diagnóstico y planificación en la cooperación al desarrollo. In: \_\_\_\_\_. **La diversidad de enfoques metodológicos**. Alemanha: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, 1994. p.1-137.

SEMI-ÁRIDAS – ICID, 1992, Brasília. **Anais...** Brasília, DF: Fundação Esquel Brasil; Senado Federal, 1992.

SILVA, J. G. **A modernização dolorosa**: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil. São Paulo: Zahar, 1982.

\_\_\_\_\_. Por um novo programa agrário. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA RURAL, 31., 1993, Ilhéus. **Anais...** Ilhéus, 1993. v 2, p. 556-72.

\_\_\_\_\_. **Agricultura sustentável**: um novo paradigma ou um novo movimento social? Porto Alegre: UFRGS/EMBRAPA, 1995.

SISNANDO, P. L. Desenvolvimento econômico e combate à pobreza no Nordeste do Brasil. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Estratégia e planejamento do desenvolvimento rural regional integrado**. Fortaleza: UFC/BNB, 1994.v. 1, cap. 1, p. 33-48.



TABOSA, A. M. **Do Polonordeste ao projeto de combate a pobreza rural no Ceará Projeto São José**. [Fortaleza]: [s.n.], 1966.

VON DER WEID, J. M (Coord.). Agricultura. In: FÓRUM BRASILEIRO DE ONGs E MOVIMENTOS SOCIAIS PARA O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1., 1997, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: FASE, 1997.