

UFRRJ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE

DISSERTAÇÃO

Convivência com o semiárido e organização da sociedade civil
no Sertão do Araripe (PE)

Ines Fridman Garcia

2013



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE

Convivência com o semiárido e organização da sociedade civil
no Sertão do Araripe (PE)

INES FRIDMAN GARCIA

Sob a Orientação do Professor

Nelson Giodano Delgado

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Ciências Sociais**, no Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade.

Rio de Janeiro, RJ

Julho de 2013

Classificação
dada pela
Biblioteca

Garcia, Ines Fridman.

Convivência com o semiárido e organização da sociedade civil no Sertão do Araripe (PE) / Ines Fridman Garcia, 2013.

175 f.

Orientador: Nelson Giodano Delgado

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais.

Bibliografia: f. 122-131.

1. Sociedade civil - Teses. 2. Semiárido nordestino – Teses. 3. Território - Teses. 4. Convivência com o semiárido – Teses. I. Garcia, Ines Fridman e Nelson Giodano Delgado. II. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Instituto de Ciências Humanas e Sociais. III. Convivência com o semiárido e organização da sociedade civil no Sertão do Araripe (PE)

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE**

INES FRIDMAN GARCIA

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Ciências**.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM 20/09/2013

Nelson Giodano Delgado, Dr. CPDA/UFRRJ

(Orientador)

Jorge Osvaldo Romano, Dr. CPDA/UFRRJ

Célia Regina da Silva Dias, Dra. UNESA

Dedico esse trabalho ao meu avô Salomon Fridman (*in memorian*).

Agradecimentos

Expresso minha mais profunda gratidão a todos os que contribuíram para este trabalho.

Agradeço aos amigos do Caatinga, pela hospitalidade e apoio à realização da pesquisa no Sertão do Araripe. Em especial, agradeço à Cida, Cristina, Delvando, Elka, Giovanne, Juvenal, Lana, Leandro, Nilson, Paulo e Tayse.

Um agradecimento particular aos agricultores Isabel, Vilmar, Adão e Maria, pela disposição em compartilhar conhecimentos. E também ao Henrique (Ecosol), Hélio (PDHC), Ianda (Fotear), Antônio de Rosas (CMDRS de Ouricuri), Clauder (MPA) e Frei Roberto, agradeço pela paciência e disponibilidade.

Ao CPDA, agradeço a concessão do apoio à pesquisa discente. Agradeço também ao CNPq pela bolsa de estudos.

Agradeço à banca, pela disponibilidade em avaliar esta dissertação. Obrigada, Célia Dias e Jorge Romano. Ao Nelson Delgado, sou grata pela orientação.

Aos meus pais, Fania e Juan, agradeço pelo incentivo.

Agradeço ao Luis pelo amor.

Por fim, agradeço aos amigos da turma de mestrado de 2011 do CPDA. Obrigada pelo companheirismo no mais puro sentido da palavra.

RESUMO

GARCIA, Ines Fridman. **Convivência com o semiárido e organização da sociedade civil no Sertão do Araripe (PE)**. 2013. 175p. Dissertação (Mestrado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2013.

Nesta dissertação de mestrado é estudada a organização da sociedade civil (através de ONGs, associações e cooperativas, entre outros) no Sertão do Araripe, localizado no semiárido pernambucano. Na análise, a atividade destas instituições é considerada como uma maneira de a população acessar recursos, políticas públicas e ativos, o que impulsiona a criação de capital social e o desenvolvimento. O objetivo da pesquisa é analisar os resultados do trabalho desta rede de atores neste território em construção.

Palavras-chave: Sociedade civil; Semiárido nordestino; Território; Convivência com o semiárido.

ABSTRACT

GARCIA, Ines Fridman. **Coexistence with the semiarid and civil society organization on Sertão do Araripe (PE)**. 2013. 175p. Dissertation (Master of Social Sciences in Development, Agriculture and Society). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2013.

This dissertation is a study of the organization of civil society (through NGOs, associations and cooperatives, among others) in the Sertão do Araripe, located in the semiarid region of Pernambuco. In this analysis, the activity of these institutions is seen as a way for people to access resources, public policies and assets, which drives the creation of social capital and development. The aim of this research is to analyze the results of the work of this network of actors in this territory under construction.

Key words: Civil society; Brazilian semiarid; Territory; Coexistence with the semiarid.

LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS

ANA - Articulação Nacional de Agroecologia

ASA - Articulação do Semiárido Brasileiro

AS-PTA - Assessoria e Serviços a Projetos de Tecnologia Alternativa

ATER-NE - Rede de Assistência Técnica e Extensão Rural do Nordeste

BNB - Banco do Nordeste do Brasil

CAATINGA - Centro de Assessoria e Apoio aos Trabalhadores e Instituições Não Governamentais Alternativas

CAATMA - Centro de Articulação e Assessoria do Trabalho com Mulheres no Araripe

CAE - Comitê de Articulação Estadual

CDC - Comissão de Desenvolvimento Comunitário

CEBs - Comunidades Eclesiais de Base

CEDRS - Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina

CETRA - Centro de Estudos do Trabalho e de Assessoria ao Trabalhador

CHAPADA - Centro de Habilitação e Apoio ao Pequeno Agricultor do Araripe

CHESF - Companhia Hidroelétrica do São Francisco

CMDRS - Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável

CODETER - Colegiado de Desenvolvimento Territorial

CODEVASF – Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba

CONTAG -Confederação dos Trabalhadores na Agricultura

COP 3 - Terceira Conferência das Partes da Convenção de Combate à Desertificação das Nações Unidas

COPAGRO - Centro de Organização dos Produtores Agroecológicos do Araripe

CPATSA - Centro de Pesquisa Agropecuária do Trópico Semi-Árido

CPT - Comissão Pastoral da Terra

CTA-O - Centro de Tecnologias Alternativas de Ouricuri

CUT - Central Única dos Trabalhadores

DNOCS - Departamento Nacional de Obras Contra as Secas

ECOSOL Araripe - Cooperativa de Crédito Rural de Economia Solidária do Araripe

EMATER - Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural

EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias

EMBRATER - Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural

FASE - Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional

FEBRABAN - Federação Brasileira dos Bancos

FETAPE - Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Pernambuco

FETRAF - Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar

FIDA - Fundo Internacional de Desenvolvimento da Agricultura

FOTEAR - Fórum Territorial do Araripe

FRS - Fundos Rotativos Solidários

GT - Grupo de Trabalho

GTDN - Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste

IADH - Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

IDH - Índice do Desenvolvimento Humano

IF Sertão-PE - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão Pernambucano

IFOCS - Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

IOCS - Inspetoria de Obras Contra as Secas

IPA - Empresa Pernambucana de Pesquisa Agropecuária

ITERPE - Instituto de Terras e Reforma Agrária do Estado de Pernambuco

MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MMA - Ministério do Meio Ambiente

MOC - Movimento de Organização Comunitária

MPA - Movimento dos Pequenos Agricultores

MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

MTST - Movimento dos Trabalhadores Sem Teto

ONG - Organização Não-Governamental

ONU - Organização das Nações Unidas

P1+2 - Programa Uma Terra e Duas Águas

P1MC - Programa de Formação e Mobilização para a Convivência no Semiárido: Um Milhão

de Cisternas Rurais

PAA - Programa de Aquisição de Alimentos

PATAC - Programa de Aplicação de Tecnologias Apropriadas à Comunidade

PDHC - Projeto Dom Hélder Câmara: Desenvolvimento Sustentável para os Assentamentos da Reforma Agrária no Semiárido do Nordeste

PDSA - Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semi-Árido

PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNB - Produto Nacional Bruto

PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PRONAT - Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais

PRO-RURAL - Programa Estadual de Apoio ao Pequeno Produtor Rural

PTC - Programa Territórios da Cidadania

PTDRS - Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável

Rede PTA - Rede Projeto de Tecnologias Alternativas

SDT - Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário

SINTRAF - Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais na Agricultura Familiar

SNPA - Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária

STR - Sindicato de Trabalhadores Rurais

SUDENE - Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

Unicef - Fundo das Nações Unidas para a Infância e a Juventude

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Atual delimitação do semiárido brasileiro	12
Figura 2: Localização do Sertão do Araripe no estado de Pernambuco	41
Figura 3: Divisão política dos municípios que compõem o Sertão do Araripe	42

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Número e área dos estabelecimentos rurais no Sertão do Araripe	44
Gráfico 2: Evolução da participação dos setores da economia na composição do PIB do Sertão do Araripe	100

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1 COMBATE À SECA E CONVIVÊNCIA: DUAS PROPOSTAS PARA O SEMIÁRIDO	11
1.1 O semiárido brasileiro e a seca	11
1.2 Ações governamentais de combate à seca	17
1.3 A proposta de convivência com o semiárido	26
1.3.1 As tecnologias de convivência com o semiárido	31
1.3.2 Para além das mudanças técnicas	36
2 A REDE DE ATORES DO SERTÃO DO ARARIPE	44
2.1 Caracterização da área de estudo – O Sertão do Araripe	44
2.2 As origens da rede	50
2.3 A atual conformação da rede de atores do Sertão do Araripe	57
2.3.1 CMDRS	61
2.4 O projeto de transição agroecológica no Sertão do Araripe	63
3 A POLÍTICA TERRITORIAL	68
3.1 O território: breve nota sobre um conceito geográfico	68
3.2 A articulação da sociedade civil	75
3.3 O experimentalismo social	77
3.3.1 O Programa Territórios da Cidadania	82
3.3.1.1 O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais	82
3.3.1.2 O Programa Territórios da Cidadania	86
3.3.1.3 Os Colegiados	91
3.3.1.4 O Fórum Territorial do Araripe	99

3.3.1.5 O Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável	109
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	114
5 BIBLIOGRAFIA	122
6 ANEXOS	132

INTRODUÇÃO

Este trabalho pretende traçar um histórico da organização da sociedade civil no Sertão do Araripe, área do semiárido pernambucano, que é baseada no paradigma da convivência com o semiárido. Além disso, objetivamos fazer uma análise sobre os mecanismos e efeitos nas morfologias espaciais e territoriais do trabalho da rede de atores no Araripe.

_____A convivência com o semiárido, como será melhor exposto no capítulo um, busca alternativas com base na agroecologia, na economia solidária, na educação contextualizada, na segurança alimentar e na distribuição mais justa de terra e água para se opor à ideia de que grandes obras, como a transposição do rio São Francisco e a construção de grandes açudes, seriam a solução para a seca, o que é defendido pelo chamado paradigma de combate à seca. Os que apoiam a convivência acreditam que a seca não deve ser combatida, e sim que os habitantes do semiárido devem aprender a conviver com esta região. Assim, os membros da rede de atores do Araripe e seus parceiros buscam soluções difusas e adaptadas a cada realidade, procurando solucionar problemas de maneira local e não regional ou nacional, valorizando as especificidades de cada lugar.

Na região semiárida brasileira como um todo as ideias de adaptação ao semiárido são propostas principalmente por organizações da sociedade civil, porém há também contribuição do Estado. O principal ator trata-se da Articulação do Semiárido Brasileiro (ASA), uma congregação de ONGs, associações, cooperativas, entre outros, que será melhor exposta mais a frente. Também contribuem principalmente a vertente progressista da Igreja católica, e, como figuras do Estado, os Ministérios do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa).

No Sertão do Araripe, especificamente, existe uma rede de atores, a grande maioria representante da sociedade civil, que trabalha com a convivência com o semiárido. Neste trabalho incluem-se, por exemplo, as ações de transição agroecológica implementadas nas roças e a construção de cisternas de placas para captação de água da chuva. Nesta dissertação, pretendemos apresentar o histórico da mobilização social nesta região e expor o trabalho que é ali desenvolvido. A rede é composta por sindicatos, ONGs, associações e fóruns, dentre outros. Acreditamos que a ONG denominada Centro de Assessoria e Apoio aos Trabalhadores e Instituições Não Governamentais Alternativas (Caatinga) tem um papel central nesta organização.

Portanto, a unidade de análise desta dissertação é a rede de atores do Araripe. Acreditamos que esta rede passou por uma evolução, que será melhor explicitada no capítulo dois. Esta foi

“fundada” com as Comunidades Eclesiais de Base, que permitiram a instalação do Centro de Tecnologias Alternativas de Ouricuri, que impulsionou a conformação da rede de fato. Por fim, foi instalado o Território da Cidadania, considerado aqui como um coroamento deste processo e que selou a articulação entre sociedade civil e Estado, em que o último reconhece o trabalho do primeiro como algo positivo e que deve ser replicado.

Estado, mercado e sociedade civil constituem as três esferas da sociedade. Para nós, a sociedade civil trata-se de um conjunto de organizações e instituições que trabalham com foco no interesse coletivo da sociedade. No contexto analisado nesta dissertação, os representantes da sociedade civil são aqueles ligados às organizações não-governamentais, associações, sindicatos, movimentos sociais e cooperativas. Entretanto, a rede de atores do Araripe não se restringe à esfera da sociedade civil, fazendo parte dela membros da esfera estatal.

Assim, esta dissertação de mestrado tem como um de seus objetivos a compreensão dos processos de mudança desencadeados pelo trabalho da rede de atores do Araripe para as pessoas e organizações atingidas pela sua atuação, e como estas mudanças refletiram no espaço e no território. Assim, buscamos compreender as razões da intensa mobilização da sociedade civil naquela região, e como esta rede é causa e consequência da existência do trabalho do Caatinga. A ONG está instalada no Sertão do Araripe devido à organização da sociedade civil já existente, porém, por outro lado, ao desenvolver seu trabalho, fortaleceu a rede e ajudou na criação de novos atores. Em uma escala mais ampla, do semiárido brasileiro como um todo, podemos reproduzir esta centralidade para a ASA, que é fundamental para a organização da sociedade civil nesta região.

Gostaríamos de compreender se o Caatinga é um ator com capacidade de liderança razoavelmente legitimada na organização e na condução da institucionalidade territorial, investigando as razões dessa liderança. Isto nos leva à necessidade do estudo das origens históricas do território, sua estrutura de poder e suas características econômicas, políticas e culturais (Delgado e Leite, 2011b).

Neste sentido, buscamos compreender as articulações entre os atores envolvidos na experiência de convivência, visando esclarecer em que medida contribuíram para facilitar o acesso dos agricultores a diferentes ativos (materiais e imateriais), políticas públicas e oportunidades e como estes acessos impulsionam a ação coletiva e levam à mudanças no espaço e no território. Assim, buscamos compreender como grupos sociais se transformam em atores sociais, ou seja, passam a ter capacidade de ação coletiva. Os conceitos de capital social, território e desenvolvimento são considerados subsídios para esta análise, na medida em que o capital social é entendido como relações sociais que viabilizam a ação coletiva, e que esta leva ao desenvolvimento dos indivíduos envolvidos neste processo.

Além disto, é interessante considerar como o Programa Territórios da Cidadania (PTC) pode contribuir para fortalecer o protagonismo social territorial, corrigir os equívocos e omissões resultantes deste processo, especialmente relacionados com os atores estatais, e enfrentar os obstáculos concretos existentes para a consolidação da abordagem e da institucionalidade territoriais. Poder responder estas questões, ou parte delas, pressupõe a necessidade de avançar no enraizamento do programa nos atores e na institucionalidade territoriais (Delgado e Leite, 2011b: 122).

Estudar certos temas pode contribuir para que estes encontrem mais respaldo e legitimidade na sociedade. Fazer um diagnóstico de uma região pode ser positivo na medida em que pode levar a uma melhor adaptação das políticas às especificidades daquela situação e daquela área. Além disto, o estudo pode chamar atenção para a existência de instituições que trabalham com tecnologias alternativas, o que pode ser uma maneira de facilitar o acesso a financiamento para seus projetos.

Até onde foi possível investigar, não há nenhum trabalho acadêmico sobre a rede de atores, tampouco acerca do Programa Territórios da Cidadania no Araripe. Em relação ao Caatinga, existe um trabalho de residência agrônômica (Wongtschowski, 1998) e uma monografia de conclusão de curso de especialização *latu sensu* em educação ambiental (Ferreira e Aquino, 2007) que tratam da ONG, porém com um enfoque diferente do nosso.

Questões norteadoras da investigação

As questões que norteiam esta dissertação são as seguintes:

- O que possibilita os processos de mudança social na área de estudo? E como o Estado e o mercado interferem neste processo?
- Como a convivência com o semiárido transforma grupos sociais em atores? Como se dá a relação destes atores com o Estado, o mercado e o restante da sociedade civil?
- Como as três esferas da sociedade (Estado, mercado e sociedade civil) se interpenetram e se influenciam no Sertão do Araripe? Como se manifestam na área de estudo? Quais são os conflitos e tensões entre elas?
- Quais foram as mudanças territoriais e espaciais impulsionadas pelo trabalho da rede de atores com o paradigma de convivência com o semiárido?
- Inspirando-nos em Bonnal, Cazella e Delgado (2011), podemos nos perguntar se existe protagonismo social no território, quais são os atores portadores deste protagonismo e, com estes atores e neste território, quais são as características que assume o protagonismo social.

Hipóteses

A primeira hipótese deste trabalho consiste na suposição de que a rede de atores causou uma reestruturação territorial do sertão do Araripe, na medida em que seu trabalho levou a mudanças na dinâmica do poder e na relação dos agricultores com o Estado, o mercado e a sociedade civil. Esta suspeita baseia-se em Souza (2009). Este autor afirma que o território trata-se da projeção espacial de relações de poder, devendo ser investigado levando-se em conta os aspectos materiais e imateriais do espaço. O poder pode ser compartilhado entre membros de um grupo e não precisa se apoiar exclusivamente na coerção, mas também nas trocas, acordos e negociações. Além disto, os territórios, alguns mais e outros menos, tem a característica de serem constantemente criados, transformados e destruídos. Um dos exemplos de mudanças nas relações de poder e nos componentes do espaço é a construção de cisternas, tanto para uso doméstico quanto para uso agrícola. Sua construção quebra com relações clientelistas, antes uma mediação indispensável para o acesso a determinadas políticas. Outro exemplo seria a menor dependência de atravessadores para o comércio de produtos agrícolas, com a criação de feiras agroecológicas e do Empório Kaeteh, um armazém de produtos agroecológicos localizado em Ouricuri onde se vende produtos como mel, óleos, artesanato, frutas, verduras, tubérculos, queijos, ovos, pães e produtos medicinais.

Devemos levar em conta que territórios são relações sociais projetadas no espaço, e não espaços concretos (Souza, 2003). Assim, se as relações de poder foram modificadas no Sertão do Araripe, como se supõe, tal fenômeno teve implicações no espaço e na paisagem. As já citadas cisternas podem ser consideradas como manifestações espaciais desta mudança.

Seguindo esta linha de raciocínio, podemos complementar com a ideia de Bernardes (op. cit.) segundo a qual as transformações sociais tem correspondência na adequação espacial, o que justifica a consideração do espaço como uma variável significativa no estudo das relações sociais. Assim, cada formação social é ao mesmo tempo formação espacial, onde o sistema de produção e reprodução social está materialmente impresso, e, se a construção do espaço é na aparência um fato técnico, é na essência um fato social.

Manuel Correia de Andrade (1984) afirma que a produção do espaço é um permanente processo histórico movido pela ação humana, de organização e reorganização das relações sociais e produtivas. Este processo provoca modificações no meio ambiente, do mesmo modo que os recursos ambientais influenciam os modos de organização da vida social e econômica.

Assim, a análise do espaço, dentro de uma orientação dialética, deve levar em conta que o mesmo, em sua organização atual, não é um produto final e acabado, mas um elo, um instante em

um processo. E este instante reflete uma evolução que resultou da modificação e da transformação do meio natural e cultural pelo homem como agente social, tendo em vista determinados objetivos (Andrade, op.cit).

O processo de produção do espaço é um nunca acabar, de vez que ele vai sendo organizado visando atingir determinadas formas que representam a materialização de determinadas relações, mas antes que estas formas estejam perfeitas e acabadas (como se poderia admitir de forma abstrata) os objetivos visados passam a ser outros, os sistemas de relações evoluem, se transformam, e as formas são reformuladas. Assim, o espaço produzido está sempre a ser reproduzido, o organizado está sempre necessitando de uma reorganização. Se encarássemos o espaço, em suas formas e em seu conteúdo, como uma coisa estática, admitiríamos que ele teria tido sempre esta forma e que o homem havia produzido uma determinada forma espacial para usá-la de forma indefinida e ocorreria, então, a estagnação econômica e social (Andrade, op.cit: 81).

Bernardes considera a estrutura espacial como campo e expressão da luta entre as forças em jogo. Assim, uma grande propriedade de produção bovina vizinha a uma agrofloresta, situação presenciada diversas vezes no trabalho de campo, não é vista apenas como uma paisagem, mas como uma representação de embates que existem na região: da agroecologia *versus* monocultura; da distribuição mais justa dos recursos hídricos *versus* a sua concentração em áreas privadas; do uso de capital público para atender as reais necessidades da população *versus* sua apropriação em benefício de poucos indivíduos. E são demonstrações de que o espaço e o território estão sendo permanentemente reconstruídos, modificando-se conforme as relações sociais também sofrem mudanças.

Se partirmos da constatação de que as relações de poder foram modificadas, é possível afirmar que foram construídas relações mais autônomas. Para o geógrafo supracitado, a autonomia é o poder de uma coletividade de se reger por si própria, seguindo suas leis. “Uma coletividade autônoma tem por divisa e por autodefinição: nós somos aquela cuja lei é dar a nós mesmos as nossas próprias leis” (Castoriadis, 1983 apud Souza, 2003). Para o autor, em uma dada coletividade, gerir autonomamente o seu território e autogerir-se são apenas os dois lados de uma mesma moeda, e representam ambos uma *conditio sine qua non* para uma gestão socialmente justa dos recursos contidos no território.

Por fim, se está sendo considerado que houve mudanças nas relações de poder, devemos explicitar o que se entende pelo conceito de poder. Arendt (apud Habermas, 1980) afirma que o poder é a faculdade de alcançar acordos e que as instituições de poder só existem desta maneira devido a um acordo com o povo. Foucault (1979) acredita que o poder é uma rede de mecanismos e dispositivos que existe em todo lugar e não é concreto, está na

sociedade, enraizado, e é difuso. Se aceitarmos a concepção de Foucault de que não há dono do poder, e sim que ele é replicado por todos, podemos ter uma solução para o empoderamento de indivíduos: todos exercem o poder, e cabe a estes atores perceberem que estão replicando um poder que não concordam, e modificar sua forma de atuação. Acreditamos que o Caatinga e seus parceiros agem desta maneira e, por isto, quebram relações de poder anteriormente instauradas. Este é mais um elemento para o aumento das liberdades e capacidades dos atores envolvidos nos processos de convivência com o semiárido.

Bebbington (1999) afirma que deve-se enxergar a pobreza como um estado de desempoderamento, de falta de capacidade, e deixar de olhá-la a partir de índices e “linhas de pobreza”. Romano (2002), ao concordar com o autor, parte da ideia que os indivíduos e os grupos pobres não tem poder suficiente para melhorar suas condições nem sua posição nas relações de poder e dominação nas quais estão inseridos. Acreditamos que o Caatinga, ao modificar relações de poder, permite o empoderamento de famílias de agricultores.

A segunda hipótese da dissertação é a de que a convivência com o semiárido permite o acesso à políticas públicas e a novos ativos, impulsionando a ação coletiva.

Esta hipótese fundamenta-se no pressuposto de que a incorporação de princípios da convivência só é possível se houver formas associativas, pois certas atividades não são realizáveis se os atores agirem de forma individualizada. A convivência com o semiárido aqui não é vista como um processo endógeno ou espontâneo, mas de adesão dos agricultores às propostas da rede de atores do Araripe. Esta adesão se deu a partir da interação social e das organizações, como sindicatos e associações, que já existiam previamente na região. Ou seja, aquilo que pode ser denominado de uma ação coletiva, a capacidade de grupos sociais de agir coletivamente a partir de interesses, expectativas, crenças e valores compartilhados. Esta afirmação tem relação com o que Tarrow (2009) declara: a ação coletiva se sustenta quando existem densas redes sociais e estruturas conectivas, além de quadros culturais consensuais e entendimentos compartilhados.

Outro elemento apontado pelo autor supracitado é de que a coordenação da ação coletiva depende da confiança e da cooperação geradas entre os participantes por meio de entendimentos e identidades compartilhados. Assim, as identidades são quase sempre a base de agregação destes movimentos, embora lutem com frequência para mudar o significado dessas identidades. No caso estudado, a identidade de sertanejos é o que une os indivíduos para a ação coletiva, porém também existe uma luta para modificar estas identidades, na medida em que a representação do sertanejo e do sertão é geralmente associada à ignorância e à vida em uma região miserável e fadada ao fracasso, que deve ter sua natureza modificada

para se tornar viável.

Tarrow afirma ainda que a transformação de questões sociais em quadros interpretativos da ação coletiva não ocorre por si mesma. É um processo em que os atores sociais, a mídia e os membros de uma sociedade interpretam, definem e redefinem a situação conjuntamente. Neste sentido, é possível afirmar que a rede de atores do Araripe contribuiu para que a falta d'água, a dificuldade na produção agrícola e a extrema pobreza fossem transformadas em alvo da ação coletiva no Sertão do Araripe. Assim, a rede colaborou para que as pessoas definissem, coletivamente, suas situações como injustas.

Existem transformações a curto prazo que são causadas pela própria ação coletiva, porém, a longo prazo, há um processo de formação de consenso e de mobilização. É possível afirmar que existiram ações a curto prazo, como a incorporação de cultivos adaptados ao clima e a construção de cisternas, e que a longo prazo houve um processo de mobilização com a formação, por exemplo, do Fórum de Desenvolvimento Territorial do Sertão do Araripe (Fotear) e do Centro de Organização dos Produtores Agroecológicos do Araripe (Copagro). Tarrow também afirma que o Estado pode contribuir ou dificultar os processos de ação coletiva, uma das motivações para a investigação da relação entre as três esferas da sociedade neste trabalho de mestrado.

Consideramos as ações sociais coletivas como resultado e causa do processo de transição em direção à convivência com o semiárido, o que faz lembrar os círculos virtuosos de Putnam (1996) acerca do capital social. O autor acredita que a existência de capital social gera mais cooperação, que gera mais capital social, e assim por diante, como será exposto melhor no capítulo dois.

Aqui o conceito de “ativo” de Bebbington (1999) é importante. O autor o considera como um recurso que é acessado pelas famílias e está ligado à ideia de ação: um recurso só vai ser um ativo se viabilizar a ação coletiva. Ativos não são somente elementos que permitem a sobrevivência, são também a base do poder do agente para agir e para reproduzir, desafiar ou mudar as regras que governam o controle, o uso e a transformação dos recursos. Ou seja, fortalecem a capacidade das pessoas para mudar as regras do jogo do desenvolvimento.

Neste trabalho, podem ser considerados como ativos acessados pela população do Araripe a água, a terra, a cidadania, a autoestima e a visibilidade pelo Estado, que viabilizam a ação coletiva. É evidente que o acesso por si só a estes ativos não leva à ação coletiva: isto depende de quão democráticas são as lideranças dos sindicatos e associações e de quão envolvidos com a causa os indivíduos estão.

Estas hipóteses se inserem na ideia de mudança da ênfase na produção para a ênfase

na multifuncionalidade da agricultura (Sevilla Guzmán e González de Molina, op. cit.), ideia associada ao reconhecimento de que a agricultura produz, além de produtos agrícolas, outros bens imateriais e não-mercantis (Bonnal e Maluf, 2007). Os conselhos e a atividade política desenvolvidos no Sertão do Araripe podem ser considerados como parte da atividade da agricultura, porém em outra instância. É a democracia entendida como uma forma de vida, que não se limita a ser um sistema de governo ou uma forma de Estado, e sim o que estabelece um conjunto de princípios, regras, valores e crenças que organizam a vida social, como veremos mais profundamente no capítulo três.

Metodologia

Realizamos um trabalho de campo no Sertão do Araripe em abril de 2012, com finalidade exploratória. Já havíamos realizado um trabalho de campo para a região anteriormente, porém ainda durante a graduação em geografia na UFRJ, o que tornou necessária esta aproximação. Tratava-se de um local praticamente desconhecido, que foi sendo compreendido lentamente.

Durante sete dias foram visitados sete sítios nos municípios de Ouricuri, Bodocó, Santa Cruz e Exu. Todos tinham em comum o trabalho com agroecologia e convivência com o semiárido. Nestes locais foram entrevistados os agricultores responsáveis pelas propriedades, em entrevistas semi-estruturadas que versavam sobre as mudanças trazidas na incorporação da convivência com o semiárido e da agroecologia, sobre as dificuldades no acesso à água e as contribuições do P1MC e do P1+2, e sobre os espaços de representação política, como os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) e o Fórum de Desenvolvimento Territorial do Sertão do Araripe (Fotear).

Durante o mesmo trabalho de campo foram presenciadas reuniões da Cooperativa de Crédito Solidário de Ouricuri e do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Parnamirim, além da realização de oito entrevistas semi-estruturadas, com coordenadores do Caatinga, funcionários da ONG, com o presidente da Cooperativa de Crédito Rural de Economia Solidária (EcoSol), o supervisor local do Projeto Dom Hélder Câmara (PDHC), um Professor do IF Sertão Pernambucano – Campus Ouricuri e o presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Ouricuri. Estas entrevistas trataram sobre a rede de atores do Araripe, a abrangência de sua atuação, suas relações internas e a centralidade do Caatinga nesta articulação. Além disto, foram abordados os elementos fundamentais da transição agroecológica promovida pela rede, as feiras agroecológicas organizadas por organizações da região e a independência dos trabalhadores rurais atingidos pela rede em

relação a ela. Também interrogamos, para fins exploratórios, sobre as políticas públicas existentes na região.

Foi realizado um segundo trabalho de campo em dezembro do mesmo ano. Neste momento, optamos por concentrar a pesquisa nos fóruns e conselhos, direcionando entrevistas e atividades para este objetivo, e distanciando-nos da temática da agroecologia e das visitas aos sítios, por orientação da banca de qualificação de projeto. Foram presenciadas reuniões dos CMDRS dos municípios de Santa Cruz e Santa Filomena e realizadas doze entrevistas semi-estruturadas, com atores como os coordenadores do Caatinga e do PDHC, a articuladora territorial do Fotear, os coordenadores regionais do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e do Movimento dos Pequenos (MPA), o padre de Ouricuri, o presidente do CMDRS de Ouricuri e o superintendente do Instituto de Terras e Reforma Agrária do Estado de Pernambuco (Iterpe).

As entrevistas se basearam em um roteiro específico. Foram abordados temas como as razões para a intensa mobilização social da sociedade civil na região, a influência do Caatinga nesta mobilização, o contexto da instalação do Centro de Tecnologias Alternativas de Ouricuri (CTA-O), como se constituíram as parcerias dentro da rede ao longo da história, as divergências e relações hierárquicas dentro da rede e a relação dos movimentos sociais com a rede. Também foram levantadas questões do Fotear e dos CMDRSs, como a participação do Estado e do mercado nos conselhos, e como estes contribuem ou dificultam o trabalho da rede.

O acesso aos poderes públicos locais nem sempre é fácil. Um exemplo é o da impossibilidade em entrevistar o prefeito de Ouricuri durante o trabalho de campo desta dissertação, mesmo após seguidas tentativas. Desta forma, admitimos que a visão sobre a relação entre Estado e sociedade civil aqui apresentada está mais centrada na visão desta última.

Assim, buscamos compreender os atores que estabelecem interlocução entre si, os processos de negociação entre os atores da sociedade civil e em relação ao Estado, os conflitos e divergências, e as interpretações em relação às ações governamentais.

Nestes dois trabalhos de campo para a região foi possível presenciar uma seca que é considerada como a mais intensa dos últimos 50 anos¹, e testemunhar as articulações da sociedade civil para minimizar seus efeitos, o que mostrou-se uma experiência importante.

Pudemos testemunhar, durante o trabalho de campo realizado em dezembro, um ato

1

Fonte: “Convivência com a seca e combate aos efeitos da estiagem em debate no Congresso”. Disponível em: <http://portal.mda.gov.br/portal/noticias/item?item_id=12994713>. Acesso em maio de 2013.

organizado pela Federação dos Trabalhadores de Pernambuco (Fetape) e pelos Sindicatos de Trabalhadores Rurais (STRs) do Araripe com o intuito de cobrar o cumprimento de ações de enfrentamento à seca. O trecho da BR 316 que liga o município de Ouricuri ao município de Parnamirim foi fechado, e foi denunciada a morte dos rebanhos do Sertão do Araripe, a falta de reservatórios de água, a insuficiência da quantidade de carros pipa e a demora na liberação dos créditos emergenciais.

As entrevistas foram gravadas e transcritas. Além dos roteiros, fizemos uma análise documental de material produzido por atores da sociedade civil, como cartilhas e material de divulgação, além do estudo de atas das reuniões do Fotear e do Caatinga.

Também foi feita uma pesquisa bibliográfica sobre temas e conceitos como agroecologia, transição agroecológica, ação coletiva, capital social, desenvolvimento e território. Foram consultados livros, dissertações, teses e periódicos nas bibliotecas do CPDA/UFRJ e do PPGG/UFRJ, além do banco de teses da CAPES e da plataforma SCIELO.

Assim, como fontes primárias foram utilizadas cartilhas, apostilas, informativos e DVDs criados pelo Caatinga e seus parceiros. Sua análise, somada às entrevistas e dados quantitativos disponíveis na plataforma SIDRA do IBGE, constituíram o material utilizado para verificação das hipóteses levantadas.

Organização da dissertação

No primeiro capítulo desta dissertação é apresentado o semiárido de maneira geral, e exposto os dois grandes paradigmas que orientaram a ação do Estado, do mercado e da sociedade civil nesta região: o de combate à seca e o de convivência com o semiárido.

Já no segundo capítulo é introduzida a área de estudo desta dissertação, o Sertão do Araripe, os membros da rede de atores que lá está organizada e suas ações. Também é iniciado o histórico desta coletividade, que foi inaugurada com as Comunidades Eclesiais de Base, e posteriormente incrementada com a instalação do Centro de Tecnologias Alternativas de Ouricuri.

No capítulo três é apresentado conceito de território para, posteriormente, expôr a política territorial em curso no país, vista como uma inovação institucional. Depois, esta política é tratada especificamente no Araripe, através da análise da instalação do Programa Territórios da Cidadania. Esta instauração seria um coroamento do processo de organização da sociedade civil, exposto no capítulo anterior, e selaria uma articulação entre sociedade civil e Estado, em que o último reconhece o trabalho do primeiro como algo positivo e que deve ser replicado.

Por fim, são apresentadas as considerações finais, onde procuramos sistematizar as

questões levantadas durante a dissertação e verificar a veracidade das hipóteses.

CAPÍTULO I – COMBATE À SECA E CONVIVÊNCIA: DUAS PROPOSTAS PARA O SEMIÁRIDO

Este capítulo busca apresentar o semiárido e duas concepções de desenvolvimento que norteiam a atuação do Estado, da sociedade civil e do mercado.

Assim, são apresentadas as condições físicas e sociais desta região, e como o combate à seca e a convivência com o semiárido correspondem à diferentes modelos de desenvolvimento, que moldam o espaço de maneira diversa e criam paisagens diferentes.

Compreender o semiárido de maneira geral é fundamental para a compreensão da área de estudo específica desta dissertação. E o entendimento acerca da convivência com o semiárido é importante para a assimilação da atuação da rede de atores da sociedade civil no Sertão do Araripe.

1.1 O semiárido brasileiro e a seca

O semiárido brasileiro abrange uma área de 912 mil quilômetros quadrados, que compreende 1.133 municípios da região nordeste e do estado de Minas Gerais, onde vivem cerca de 22 milhões de pessoas. É a região com a maior população rural do país, com oficialmente cerca de 42% dos indivíduos no campo. Porém, dado o caráter rural de muito núcleos considerados urbanos, estima-se que a população rural do semiárido se aproxime dos 70% (Malvezzi, 2007).

Oficialmente, a primeira delimitação do semiárido foi estabelecida em 1936, com o Polígono das Secas, uma área criada com o objetivo de servir como referência para as ações governamentais na região. Portanto, tratava-se de uma divisão política, e não climática, que inseria no semiárido todos os municípios com precipitação pluviométrica anual igual ou inferior a 800mm. Estes mesmos critérios foram mantidos até 2005, quando o Ministério da Integração Nacional tornou-os mais restritivos, e, além da precipitação, passaram a ser considerados também o índice de aridez, que deveria ser de até 0,5 nas medições ocorridas no período entre 1961 e 1990, e o risco de seca, que deveria ser maior que 60% nas medições feitas no período entre 1970 e 1990. Com base nestes novos critérios, alguns municípios do Maranhão e do Espírito Santo deixaram de integrar o semiárido (Silva, 2006).

Figura 1: Atual delimitação do semiárido brasileiro



Fonte: ASA-Brasil

(Disponível em <http://www.asabrasil.org.br/UserFiles/Image/mapa%20Semirido.jpg>)

O semiárido brasileiro pode ser caracterizado, de maneira geral, pelas temperaturas elevadas, pela evaporação superior à precipitação, pela irregularidade espaço-temporal das chuvas, e pelos solos pobres em matéria orgânica. É o semiárido mais populoso e chuvoso do mundo, e a pluviosidade alcança a média de 750mm/ano. Entretanto, apesar da quantidade de chuva razoável, a retenção de água não é simples, muito por conta da formação geológica. Existem dois substratos geológicos: o sedimentar e o embasamento cristalino. O subsolo é formado em 70% por rochas cristalinas, rasas, quase aflorando a superfície. Isto faz com que o solo seja muito raso, o que dificulta a retenção de água e a formação de mananciais perenes, pois a água das chuvas pouco penetra no subsolo e acaba se perdendo pelo escoamento superficial. A água, ao escoar, carrega o solo, o que faz com que se torne ainda mais raso e que

rochas aflorem à superfície. Onde há falhas geralmente há reserva subterrâneas de água, porém nem toda a região conta com lençóis freáticos. Por isto, captar a água da chuva se mostra uma das formas mais simples e baratas de se viver bem na região (Duque, 1980).

Além das chuvas e fontes serem mal distribuídas, a escassez de água é causada por aspectos sociais, pois há relações desiguais na apropriação de mananciais. Assim, é uma região com um histórico ligado à concentração do acesso à água.

Pernambuco é o estado semiárido com menor disponibilidade de água por pessoa, de 1.270 metros cúbicos anuais. O índice da ONU que caracteriza escassez estabelece que indivíduos devem ter acesso a pelo menos 1000 metros cúbicos por ano (Malvezzi, op. cit.).

Segundo Duque (op. cit.), o semiárido não é homogêneo, e se divide em caatinga, seridó, agreste, carrasco e serras, áreas com vegetação, clima e solo característicos. A caatinga é a vegetação típica, sendo denominada xerófila, que tem como características o porte reduzido, as folhas pequenas, que reduzem a transpiração, os caules suculentos e impermeabilizados, que armazenam água, e as raízes espalhadas, para capturar o máximo de água durante as chuvas.

Aziz Ab'Sáber (1999) também subdivide o semiárido. O faz em quatro faixas: faixas semiáridas acentuadas ou subdesérticas (sertão bravo); faixas semiáridas rústicas, ou típicas (altos sertões); faixas semiáridas moderadas (caatingas agrestadas) e sub-áreas de transição ou faixas subúmidas (agrestes).

A economia do semiárido ainda é caracterizada pela produção para autoconsumo, mesmo que as últimas décadas tenham sido de modernização agrícola, como será melhor explicitado mais a frente. A estrutura fundiária é extremamente concentrada. Em cerca de metade de seus municípios, um terço da população tem grande parte de sua renda proveniente de transferências governamentais, principalmente benefícios previdenciários, e, nos últimos anos, do Bolsa Família (Malvezzi, op. cit.).

A região tem duas “estações”: o inverno, ou época de chuvas, que dura aproximadamente três meses no primeiro semestre, e o verão, época seca que dura cerca de nove meses. Em relação às secas, estas são caracterizadas tanto pela ausência e escassez quanto pela alta variabilidade espacial e temporal das chuvas. No entanto, todo ano existe um momento de limitação hídrica. Para Duarte (2000) as secas podem ocorrer sob a forma de drástica diminuição ou de concentração espacial e/ou temporal da precipitação pluviométrica anual. Nessas condições, as camadas mais pobres da população rural tornam-se vulneráveis ao fenômeno climático, principalmente os lavradores que vivem em propriedades de até 100 hectares, por produzirem para autoconsumo. Historicamente, a sobrevivência destes

contingentes de pessoas tem dependido das políticas oficiais de socorro ou do recurso à emigração para outras regiões ou para áreas urbanas do próprio nordeste. Apesar da ocorrência recorrente de secas, cerca de metade dos agricultores atingidos, ao serem indagados em entrevistas sobre os seus preparativos para o fenômeno, responderam que se limitam a esperar pela ajuda do governo (Malvezzi, op. cit.). É com esta dinâmica de ajuda emergencial governamental e baixa iniciativa da população que os defensores da convivência com o semiárido, paradigma apresentado posteriormente nesta dissertação, buscam romper.

As secas assumem dimensões de calamidade pública devido à situação de pobreza em que vive a maior parte dos sertanejos, causada em grande parte pelas condições de posse e uso da terra prevalentes. 65% da área aproveitável para agricultura no nordeste, em 2002, era ocupada por imóveis com área igual ou superior a 200 hectares. Assim, mesmo os agricultores que possuem terras para cultivar costumam possuir uma área de aproximadamente 9 hectares, tamanho insuficiente dadas as condições ambientais predominantes na zona semiárida. Além disto, muitos dos agricultores são dependentes do trabalho assalariado temporário, situação em que se encontravam 2,5 milhões dos 6,6 milhões de trabalhadores rurais existentes no nordeste em 2002 (Malvezzi, op. cit.). Para Duarte, esta informação permite entender a natureza da pobreza rural no semiárido brasileiro. A exploração agropecuária de pequenas áreas em solos pobres resulta em baixos rendimentos físicos e, portanto, em limitados volumes de produção. Nessas condições, as famílias rurais não formam excedentes econômicos de que possam fazer uso nas adversidades provocadas pela seca. Este é um problema já diagnosticado há décadas, e que Celso Furtado chamou atenção ainda em 1967, quando chefiava o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) (Furtado, 1997).

As frentes produtivas, ainda hoje, são a principal política pública de socorro aos flagelados das secas. Esta política emergencial vem sendo aplicada há pouco mais de um século, buscando conciliar o socorro à população e o melhoramento da infra-estrutura econômica e social da zona semiárida, muitas vezes sem sucesso. As atividades realizadas pelos trabalhadores inscritos nas frentes produtivas consistem na construção ou limpeza de açudes, cacimbões e poços; construção e conservação de rodovias; limpeza de roças e construção de curvas de nível; calçamento de ruas; construção de esgotos sanitários; construção de prédios públicos; preparação de merenda escolar; e trabalho em creches públicas. Buscando ações que pudessem dar resultados de longo prazo, na seca de 1998-1999 foi criado um programa de alfabetização e capacitação dos jovens e adultos matriculados nestas frentes (Duarte, 2000).

Ainda segundo Duarte, como não são implementadas políticas permanentes para o enfrentamento dos efeitos da seca, medidas emergenciais como estas continuam a ser implementadas e a consumir grandes volumes de dinheiro público, servindo para reproduzir a pobreza crônica da população. Duarte acredita que não será possível mitigar os efeitos das secas periódicas sem a implantação de uma estrutura produtiva sustentável, que só se viabilizaria com a reorganização fundiária da zona semiárida. Celso Furtado (1998) e Josué de Castro (2010) também já chamaram atenção para a necessária reforma agrária na região.

Furtado afirmou ainda na década de 1950 que a pobreza no nordeste não é consequência da seca, mas sim do subdesenvolvimento e da exploração da região pelas elites. No relatório do GTDN declarou que o problema é muito mais social que natural: a pobreza resulta da forma de exploração da terra e das relações de produção, e não dos impactos da seca (Furtado, 1997).

O célebre economista propôs uma lei de irrigação para o nordeste, defendendo a desapropriação das terras que fossem receber programas de irrigação (o que denominou de “uma pequena reforma agrária”), a orientação das culturas que deveriam ser feitas e a criação de estratégias para a fixação do agricultor à terra. Esta seria uma maneira de evitar uma agricultura degradadora da paisagem e dos solos e empobrecedora dos trabalhadores.

O projeto de irrigação dizia, basicamente, o seguinte: o dinheiro posto pelo governo na irrigação tem de ser de interesse social, não é para reforçar o que existe como estrutura agrária. Portanto, tinha de haver desapropriação dessas terras antes que elas se valorizassem (Furtado, 1998: 19).

Para o economista, a resolução da questão da seca tinha como questão principal a realização da reforma agrária e a utilização das águas com caráter social. Porém, quando foi a votação, em 1963, a lei não foi aprovada pelo Congresso. Assim, modificar a estrutura fundiária desta região não seria, nem é, simples.

Para Furtado, a irregularidade pluviométrica, os solos rasos e as estiagens prolongadas fazem parte da realidade do semiárido. O problema estaria no “divórcio” entre homem e meio, entre o sistema de vida da população e as características naturais. Seria necessário elevar a produtividade desta região, reduzindo a agricultura de subsistência e ampliando a produção para o mercado, aumentando a renda dos agricultores, o que permitiria que vivessem melhor em períodos de seca.

Terras beneficiadas pela açudagem deveriam ser utilizadas prioritariamente para a produção de alimentos. Furtado propôs, no relatório do GTDN (Furtado, 1997), modificações

na estrutura agrária, buscando eliminar tanto o latifúndio quanto o minifúndio, e também um crédito adequado ao calendário agrícola, para que o agricultores tivesse acesso no período oportuno e também para que as relações com atravessadores se tornassem menos desiguais. Recomendou ainda o fortalecimento do cooperativismo, aglutinando pequenos produtores, que poderiam melhorar sua renda através do acesso a novos conhecimentos e na partilha de instrumentos.

Além de uma política para a agricultura familiar, que aumentasse a produção de alimentos, Celso Furtado propunha, enquanto superintendente da Sudene, uma política de industrialização e modernização dos serviços, através de incentivos fiscais e a instalação de indústrias ligadas ao fornecimento local de matéria-prima, através, por exemplo, da recuperação da indústria têxtil algodoeira. Também defendia a transferência de excedentes populacionais de áreas “superpovoadas” para áreas “em povoamento ou subpovoadas”, como o Noroeste do Maranhão e o sul da Bahia, onde o acesso à terra seria democratizado e seriam praticadas a agricultura irrigada e a de sequeiro². Para o autor, a solução estaria em criar empregos fora da zona semiárida, o que procurou concretizar no período em que esteve à frente da Sudene (Furtado, 1998).

Já Josué de Castro apontou, em seu livro *Geografia da Fome*, de 1946, que as chuvas escassas, a temperatura elevada e a alta evaporação fazem parte da paisagem natural do semiárido. Fez recomendações para se viver melhor na região, como a necessidade de acumular água e alimentos na época das chuvas para que se enfrente as secas com maior tranquilidade. Porém este não é o foco de sua escrita. Afirma que “a seca não é o principal fator da pobreza ou da fome nordestinas. É apenas um fator de agravamento agudo desta situação cujas causas são outras. São causas mais ligadas ao arcabouço social do que aos acidentes naturais, às condições ou bases físicas da região” (Castro, 2010: 242).

O autor acreditava que a luta contra a fome³ no semiárido não deveria ser encarada em termos simplistas de luta contra a seca,, e sim de combate ao subdesenvolvimento, expressão da monocultura e do latifúndio. O autor conclui que todas as medidas não passarão de paliativos para lutar contra a fome enquanto não for feita uma reforma agrária, que colocaria a terra a serviço dos que necessitam dela.

Castro não concorda com o deslocamento de excedentes populacionais empreendido

² A agricultura de sequeiro é um sistema de exploração agrícola típico de áreas com deficiência de umidade, onde a agricultura é feita sem uso de irrigação, aproveitando a curta estação chuvosa e concentrando-se em produtos de ciclo vegetativo curto. Entre os produtos largamente usados neste sistema agrícola destacam-se o amendoim e o sorgo.

³ A fome é o tema do livro de Josué de Castro, porém podemos extravasar suas recomendações para a pobreza em geral.

pela Sudene, porém ressalta a importância do trabalho do órgão, afirmando que este foi o primeiro a encarar os problemas do nordeste não com lamentações, mas com realizações práticas.

As colocações de Josué de Castro, Celso Furtado e Guimarães Duque, dentre outros autores, deram base para o paradigma de convivência com o semiárido, exposto no tópico 1.3 deste capítulo.

1.2 Ações governamentais de combate à seca

Segundo Silva (op. cit.), do início da ocupação do semiárido pelos colonizadores até o século XVIII não houve efetivas ações governamentais de enfrentamento da seca, e o Estado restringia suas atitudes à distribuição de alimentos e à repressão de desordens que eram comuns em tempos de estiagem.

O problema da seca passou a figurar em relatos históricos a partir da colonização da região pela atividade pecuária, que levou a um aumento populacional no semiárido nordestino. Até então, a região era habitada por índios, com exploração pecuária e agrícola em pequena escala. Os povos nativos do sertão eram nômades, e assim conseguiam viver bem na região. Já a colonização, eminentemente sedentária, encontrou a seca como um empecilho à sua expansão (Silva, op. cit.).

Segundo Medeiros Filho e Souza (1983), a criação de gado no litoral foi direcionada para o interior (inicialmente para o agreste e depois para o sertão), devido à expansão da produção canavieira na Zona da Mata, onde antes estava localizada a atividade pecuária. O solo fértil do litoral era considerado bom demais para ser utilizado para a pecuária e a produção de alimentos. À medida que a economia açucareira se expandia, aumentava a demanda de carne para alimentar a população no litoral e para o transporte de açúcar. Assim, durante muito tempo, a pecuária bovina sertaneja funcionou como uma atividade complementar à economia açucareira.

Medeiros Filho e Souza afirmam também que, desta maneira, a ocupação efetiva do semiárido ocorreu com a implantação de grandes fazendas de gado para fornecimento de carne, couro e animais de tração para as áreas produtoras de cana-de-açúcar da Zona da Mata nordestina. Articulada a isto surgiu a manufatura de produção de charque, uma carne seca e salgada. Em meados do século XVIII, o sertão abastecia, sem concorrentes, todo o litoral nordestino, desde a Bahia até o Maranhão, bem como, com o avanço da mineração, estados centrais do Brasil, principalmente a região aurífera de Minas Gerais. Esta atividade teve reflexos importantes no espaço: diversos dos pontos de engorda e descanso do gado, que

percorriam grandes distâncias para alcançar o mercado consumidor, posteriormente tornaram-se cidades.

A presença do gado foi tão marcante no sertão nordestino que se pode falar em uma “civilização do couro”, com a economia baseando-se nesta atividade e a produção de diversos artigos com este material, como cordas e camas. As exportações do couro alcançaram cifras significativas, e o sertão integrou-se, a partir do século XVIII, ao mercado exterior pelos diversos tipos de couro que exportava (Ribeiro, 1999).

A pecuária bovina desencadeou no semiárido um povoamento rarefeito, pelo fato de esta produção absorver pouca mão-de-obra. Expandiu-se inicialmente às margens de grandes rios, sobretudo o São Francisco e o Parnaíba (Ribeiro, op. cit.).

Durante este período, a agricultura de subsistência também era fundamental na região, devido à distância dos centros fornecedores e à dificuldade de escoamento da produção. A atividade foi sendo desenvolvida principalmente em vazantes de rios e riachos, sendo seus principais produtos a mandioca, o milho e o feijão (Medeiros Filho e Souza, op. cit.).

Além da pecuária e do cultivo de subsistência, o plantio de algodão disseminou-se no sertão a partir do século XVIII, impulsionado pela guerra de independência dos Estados Unidos e pela Guerra de Secessão, quando o Brasil tornou-se o principal fornecedor de algodão para a Inglaterra, sendo sua principal área produtora a região semiárida. Além disto, a ocorrência de uma intensa seca entre os anos de 1877 e 1879 reduziu os rebanhos à metade. Por isso, quando surgiu uma conjuntura favorável no mercado internacional, os fazendeiros do sertão passaram a dar mais atenção à cotonicultura. Tratava-se de um cultivo que necessitava de pouco capital, e, por isto, era cultivado tanto por latifundiários quanto por médios e pequenos produtores. O algodão tornou-se uma importante fonte de renda para as famílias sertanejas, que tinham a possibilidade de manter sua produção para autoconsumo em consórcio com o cultivo comercial, além de aproveitar as ramas do algodão para alimentar o rebanho. Assim, conformou-se um sistema algodoeiro-subsistência-pecuário, que gerou ocupação e fixou a população na região (Medeiros Filho e Souza, op. cit.).

A despeito de o semiárido ser um grande produtor de algodão, tanto para o mercado interno quanto para o externo, os pequenos agricultores permaneceram em situação de extrema pobreza. Isto se deveu ao fato de grandes proprietários passarem a atuar como intermediários entre os produtores e as empresas compradoras, criando relações comerciais desfavoráveis (Medeiros Filho e Souza, op. cit.).

Tanto no nordeste açucareiro quanto no semiárido, a sociedade era dominada social, cultural e economicamente por coronéis e pela oligarquia latifundiária. Cada latifúndio

representava uma realidade social à parte, muitas vezes superior à ordem pública. Estes senhores dominavam as câmaras municipais e outros espaços de representação política, fraudando eleições e participando de violentas disputas pelo poder político. Para isto, mantinham em torno de si pequenos exércitos de cangaceiros formado pela parentela, agregados e moradores (Castro, 1992).

As oligarquias agrárias atribuíam à seca todo o atraso da região, tirando proveito desta situação e beneficiando-se das ações governamentais assistenciais. Assim, fizeram da seca um negócio, atuando principalmente durante o período da República Velha, em que houve uma maior autonomia dos estados. O distanciamento geográfico e político entre o comando central e o local possibilitava a centralização do poder econômico e político nas mãos das elites agrárias, que buscavam a manutenção de uma situação econômica favorável, e que terminava por se apoiar na miséria do povo sertanejo (Castro, op. cit.).

Esta ordem social só começou a ser desmontada com a revolução de 1930, quando o governo central enfraqueceu o poder das oligarquias regionais. No entanto, passaram a atuar por outros meios, principalmente através dos órgãos oficiais de combate à seca (Medeiros Filho e Souza, op. cit.), como veremos a partir de agora.

Segundo Silva (op. cit.), as primeiras medidas de intervenção estatal no semiárido foram iniciadas após uma grande seca, ocorrida em 1845. Na ocasião foi criada uma comissão científica, que deveria estudar a região e propôr soluções. Dentre os projetos apresentados, o governo decidiu privilegiar a açudagem e a irrigação, vistas como possibilidades de correção da natureza semiárida. Assim, durante o Império e nos primeiros anos de República, priorizou-se as soluções hídricas e o assistencialismo imediatista e descontínuo, que só atuava em momentos de estiagem intensa.

Somente no início do século XX a ação estatal passou a ser mais sistemática. Foi criado, em 1909, o primeiro órgão de atuação permanente na região, a Inspetoria de Obras Contra as Secas (Iocs), de orientação técnica. Assim, o combate à seca perdeu seu caráter emergencial. Silva (op. cit.) atribui esta mudança no tratamento da questão a dois motivos. O primeiro, à ascensão da oligarquia sertaneja, que, utilizando-se do discurso da seca como causa da miséria e do atraso nordestinos, conseguiu favorecer os seus próprios interesses econômicos. Estas oligarquias trabalharam na formação de uma opinião pública em favor do enfrentamento da seca, forjada através dos meios de comunicação e da divulgação da situação dos flagelados da seca pelos políticos locais. A população e os governantes, sensibilizados por aquela situação, apoiavam o direcionamento de verbas para medidas de combate, que, entretanto, acabavam por favorecer os dirigentes políticos, como veremos mais a frente.

A mudança também ocorreu devido às conclusões de estudos realizados pelo governo, que indicavam a necessidade da realização de obras de engenharia, vistas como mais eficazes que ações isoladas e emergenciais.

A Iocs visava combater os efeitos da seca através da construção de açudes públicos e particulares, canais de irrigação, barragens, perfuração de poços e construção de estradas e ferroviárias, além do reflorestamento e da piscicultura. Também foram realizadas pesquisas sobre clima, geologia, topografia e hidrologia do semiárido, que serviram de subsídio para as primeiras obras hidráulicas; entretanto, o órgão governamental não avançou no conhecimento da estrutura econômica e social da região. Assim, os estudos do meio físico, desconectados do meio social, não foram suficientes para que as obras de engenharia beneficiassem os mais necessitados, pois estas não eram realizadas nos locais onde havia real necessidade (Assis, 2009).

Em 1919 a Iocs passou a ser denominada Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (Ifocs). O novo órgão concentrou-se na construção de onze grandes açudes, destinados a armazenar água para irrigação, além de outras obras hídricas e a abertura de rodovias e ferrovias. Porém, devido à falta de recursos financeiros, as obras não foram finalizadas, ocorrendo o desvio de material e o abandono de trabalhadores das obras (Silva, op. cit.).

Segundo Assis (op. cit.), em 1931 a Ifocs passou por uma reforma institucional, deixando de atuar na construção de estradas de ferro e rodovia e passando a concentrar-se em obras hídricas e ações de emergência. Porém, uma seca ocorrida entre os anos de 1930 e 1932 derrubou este plano, e as obras voltaram a ser focadas na assistência emergencial.

Em 1945 a Ifocs foi transformada em Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs), órgão com os mesmos objetivos de seu antecessor, porém que trazia uma maior preocupação com o gerenciamento dos açudes públicos, direcionando suas águas para a irrigação. Foi proposta pelo governo uma lei para regular as terras adjacentes aos reservatórios da União, impedindo a existência de propriedades particulares nestas áreas. As oligarquias rurais sertanejas denunciaram a proposta como subversiva e comunista, e impediram sua implementação. Esta proposta baseava-se em uma ideia de José Guimarães Duque, e foi retomada quando a Sudene foi criada. Porém, mais uma vez, encontrou forte oposição das elites agrárias, e foi novamente barrada (Assis, op. cit.).

Assim, durante a primeira metade do século XX, centenas de açudes foram construídos para sustentação de rebanhos nas grandes e médias propriedades particulares. O principal exemplo é o das barragens estatais, que serviam prioritariamente para a sustentação do gado dos grandes produtores, e apenas marginalmente para o desenvolvimento da

agricultura de subsistência em suas várzeas, já que certos líderes políticos atuavam para que açudes públicos fossem construídos dentro de propriedades particulares (Ribeiro, op. cit.). Oliveira (1981 apud Silva, op. cit.) afirma que estas benfeitorias eram expressão do poder político alcançado pela oligarquia algodoeiro-pecuária, que conseguiu, com as obras hídricas, aumentar seu poder econômico, por meio da expansão da pecuária, e manter sua base política de sustentação, tendo o controle sobre a água e sobre parte da cultura de subsistência realizada por seus moradores e meeiros.

A partir do relato de Josué de Castro em seu livro “Geografia da Fome” é possível fazer um retrato do semiárido de 1946 e perceber como a atuação estatal não era efetiva. O autor afirma que os sertanejos passavam por surtos agudos de fome em épocas de seca, e que

infelizmente, as secas periódicas, desorganizando por completo a economia primária da região, extinguindo as fontes naturais de vida, crestando as pastagens, dizimando o gado e arrasando as lavouras, reduzem o sertão a uma paisagem desértica, com seus habitantes sempre desprovidos de reservas, morrendo à míngua de água e de alimentos (Castro, 2010: 159).

O Dnocs atuou em todo o semiárido, realizando grandes obras, porém grande parte da população mais necessitada não teve acesso aos seus resultados, e o órgão não democratizou o acesso à água, contribuindo, na realidade, para sua concentração. Desde que começaram a surgir grandes obras de armazenamento de água no semiárido, este bem foi apropriado por particulares, seja dentro de propriedades privadas, seja em mananciais que não possuíam adutoras para conduzir o líquido até as populações mais necessitadas, o que é uma realidade ainda nos dias de hoje. Em todas as fases do órgão, a despeito do esforço dos técnicos, a instituição acabou capturada pelas elites dominantes (Ribeiro, op.cit).

Assim, concordamos com Francisco de Oliveira (1981) quando afirma que as instituições criadas no século XX para o combate à seca foram capturadas pelas elites dominantes locais, em uma imbricação entre o Estado e os interesses do nordeste algodoeiro-pecuário. A afirmação de Silva caracteriza de maneira sintética a atuação dos órgãos estatais no semiárido durante o século XX: “não se trata apenas de uma questão de ineficiência técnica, mas, sobretudo, de miopia política sobre a realidade do semiárido e de suas problemáticas” (Silva, op. cit.: 171). E também a de Medeiros Filho e Souza (op. cit.): “quando tem uma seca, chove dinheiro do governo no chão do nordeste, mas quando chove há secas nos cofres públicos do governo”.

Percebendo que os órgãos públicos estavam a serviço das oligarquias e haviam se transformado em instrumentos de manutenção e agravamento da pobreza dos que sofriam

com as secas, o governo federal decidiu criar uma nova política para o semiárido, em resposta à esta crise que era institucional, política e social (Silva, op. cit.). O governo passou a priorizar a perspectiva de que os problemas que envolviam a região não diziam respeito somente à questão da seca, mas sim a toda uma conjuntura histórica de centralização política e econômica. A proposta de solucionar o problema de acesso à água no semiárido foi a diretriz que prevaleceu até meados de 1945. Em 1946, a Constituição brasileira estabeleceu a reserva de 3% da arrecadação fiscal para gastos na região nordestina, e, neste momento, nasceu uma nova postura, distinta da solução hidráulica, com utilização dos recursos de uma maneira que acreditava-se ser mais racional. Seguindo esta nova diretriz, que buscava solucionar os problemas da região semiárida para além da seca, foram criadas, pelo governo federal, a Comissão do Vale do São Francisco (CVSF) – atual Codevasf, a Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF), o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, e, posteriormente, a Sudene.

Em 1952, durante o governo Vargas, foi fundado o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), um agente financeiro regional de incentivo à implantação de empreendimentos industriais e agropecuários. O governo objetivava criar uma instituição de crédito de médio e longo prazos específica para a região, acreditando que era necessário reestruturar a economia do nordeste (e do semiárido), gerando uma mentalidade empresarial moderna. Porém,

ao analisar a atuação do Banco do Nordeste nesse período, Manuel Correia de Andrade (1984) chama a atenção para o fato de que os financiamentos eram direcionados para o fortalecimento de grandes e médios proprietários, sobretudo os criadores de gado, em detrimento dos pequenos produtores. Para o autor, mesmo sendo um banco oficial, o BNB orientou-se pela maximização dos lucros, sendo “[...] muito mais fácil atingir este objetivo financiando os ricos [...] do que os pobres que, além de não disporem de bens, são numerosos, multiplicando o número de contratos de financiamento” (Silva, op. cit.: 58).

Assim, o BNB só passou a atuar como o esperado quando a Sudene foi criada, e foi implementado o sistema de incentivos fiscais na região (Silva, op. cit.).

No final da década de 1950 foi criado o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), sob coordenação de Celso Furtado. O Grupo desenvolvia estudos baseado na concepção de que a industrialização seria a única saída para combater o atraso do nordeste em relação ao centro-sul, procurando minimizar as desigualdades regionais. O nordeste era visto como uma região periférica dentro de um país periférico, que deveria industrializar-se, em uma concepção adquirida por Furtado no período em que atuou na

Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). Foram trazidas à luz contradições econômicas, política e sociais da região nordeste, saindo de um plano local para o nacional. No semiárido seria fundamental o reordenamento agrário e o redirecionamento dos investimentos realizados até então para combater a seca, com uma modificação na distribuição de terras e recursos (Furtado, 1997).

A partir das recomendações do GTDN, o governo federal propôs a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), que deveria atuar para tornar o Estado mais autônomo na região (Silva, op.cit).

A Sudene foi fundada em 1959, após uma intensa seca ocorrida no ano anterior. Nasceu com o intuito de desenvolver o nordeste, em especial o semiárido⁴, deslocando o enfoque exclusivo do combate à seca para propor a industrialização e a superação dos problemas agrícolas. Propunha a colonização de terras no Maranhão e no Oeste da Bahia, áreas pouco povoadas, aproveitando melhor as bacias hidrográficas e os açudes para a irrigação, e promovendo a reorganização fundiária da região (Furtado, 1998).

Houve grande resistência política à criação desse novo órgão de planejamento, apesar de sua organização ter sido bastante favorável ao desenvolvimento nordestino. Esta resistência deu-se pelo fato de que a Sudene substituiria a Dnocs, grande aliada das elites locais. Seus objetivos seguiam a linha do Plano de Metas⁵, almejando o desenvolvimento social, o que interferiria na estrutura política vigente. Os dirigentes do novo órgão acreditavam que, embora as soluções propostas fossem de desenvolvimento econômico, o problema do sertão configurava-se como eminentemente político (Assis, op. cit.).

Porém, com o golpe militar de 1964 a política da Sudene foi desmontada. A opção pela industrialização manteve-se, entretanto, baseada no capital estrangeiro associado às empresas do centro-sul, mantendo a dependência da região em relação ao Sudeste. No semiárido, mantiveram-se os privilégios das oligarquias, com a continuidade das políticas assistenciais e da obras hídricas, que serviram à modernização das atividades pecuárias e, sobretudo, à implantação de áreas de irrigação (Silva, op.cit).

O golpe militar mudou os rumos planejados por Furtado, promovendo uma modernização econômica e tecnológica com perfil anti-reformista. O Estado praticamente

⁴ O trabalho focado nas questões do semiárido levou o órgão a atuar também em municípios de Minas Gerais.

⁵ O Plano de Metas foi criado durante o governo de Juscelino Kubitschek. Tratava-se de um programa de governo que tinha como lema "50 anos de progresso em 5 anos de realizações". Esse ideal desenvolvimentista foi consolidado em um conjunto de 30 objetivos a serem alcançados em cinco setores básicos (energia, transportes, indústrias de base, alimentação e educação), para os quais os investimentos públicos e privados deveriam ser canalizados (Fonte: CPDOC – FGV. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Economia/PlanodeMetas>. Acesso em 15 jun. 2013).

abandonou os projetos de colonização com trabalhadores rurais, e passou a subsidiar projetos agropecuários voltados para grandes produtores. Também foi incentivada a modernização da pecuária, com substituição de áreas de cultura agrícola por pastagens, porém sem interferir na questão fundiária, expulsando agricultores familiares de suas terras e provocando a redução da produção de alimentos. Mais uma vez, ações governamentais dirigidas aos pequenos agricultores foram utilizadas pelos grandes proprietários, e a estrutura fundiária permaneceu praticamente intocada (Silva, op. cit.).

Segundo Furtado (1998), a Sudene acabou aprisionada pelas oligarquias nordestinas. Os incentivos fiscais se tornaram um vetor de transferência de recursos públicos para o setor privado, e a produção foi aumentada, porém sem distribuição de renda ou da terra. Instrumentos como crédito, assistência técnica e obras de infraestrutura foram utilizados de maneira centralizada e conservadora.

Nos perímetros irrigados, foi deixada de lado a produção de alimentos para consumo interno e priorizou-se a fruticultura de exportação e a produção de vinhos. Estas áreas tornaram-se o centro das atenções na modernização do semiárido. A insolação quase permanente e o clima quente e seco eram ideais para produção de frutas e hortaliças, voltadas para centros consumidores na Europa e nos Estados Unidos (Elias e Pequeno, 2006).

Os projetos públicos de irrigação foram concebidos inicialmente com cunho social, para inclusão de colonos e pequenos produtores de áreas ribeirinhas. Porém, a inclusão ocorreu para pequenos e médios produtores capitalizados, a partir de políticas públicas que proporcionaram as condições necessárias às modernas práticas agrícolas e de irrigação, e a efetivação de empreendimentos agroindustriais.

Estas áreas de produção eram fortemente controlados pelo governo, e contestações ao modelo tecnológico eram reprimidas. Cooperativas eram criadas e dirigidas pelo Dnocs, e os colonos tinham pouca influência em seu funcionamento. Equipes técnicas definiam todo o processo de produção, o que era combinado com atitudes de incentivo pelo Estado, como a concessão de crédito subsidiado e a cobrança de uma taxa simbólica pelo uso da água. Em 1974 foi criada a Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (Codevasf), com o objetivo principal de incrementar a agricultura empresarial na região deste rio (Silva, op. cit.). Foi criado, em 1975, o Centro de Pesquisa Agropecuária do Trópico Semi-Árido (CPATSA), precursor da atual Embrapa Semiárido, onde foram estudadas e experimentadas tecnologias apropriadas às áreas secas, e desenvolvidas técnicas de produção para áreas irrigadas.

Assim, percebemos que a agricultura irrigada foi uma diretriz governamental, que

organizou e deu incentivos para que esta fosse implementada, muitas vezes substituindo áreas de agricultura de subsistência por agroindústrias voltadas para o mercado externo. Na década de 1980 o controle da agricultura irrigada passou para a iniciativa privada, aproveitando a infra-estrutura já existente. Neste momento emergiu um importante ator no semiárido, o empresariado, que surgiu como um contraponto às oligarquias rurais, pois era adepto de um discurso de modernização e mudança (Elias e Pequeno, op.cit).

A agricultura irrigada trata-se, nos dias de hoje, de uma das principais atividades econômicas existentes no semiárido. É uma atividade cercada de muitas críticas, (Silva, op. cit.; Assis, op. cit.) baseadas nos impactos ambientais, como a degradação de nascentes, a manutenção da estrutura fundiária e salinização dos solos. Este último fenômeno, comum em áreas áridas e semiáridas, trata-se de um processo de concentração de sais sobre a superfície das áreas utilizadas para agricultura irrigada, em consequência da dissolução de sais mineiras existentes no solo e sua migração para a superfície, carreados pela água que evapora.

Segundo Elias e Pequeno (op. cit.), esta atividade econômica produz artificiais ilhas de prosperidade, os polos de agricultura irrigada, cercadas por áreas estagnadas economicamente. A agricultura irrigada, da maneira que foi desenvolvida, resultou na geração de novos espaços produtivos com modernização da base técnica de produção, valorizando regiões específicas, e excluindo o que está ao redor. Os mesmos autores afirmam que se tratam de subespaços na zona semiárida, que levam à valorização seletiva do território.

Os projetos de agricultura irrigada representam uma ruptura na estrutura produtiva no sertão nordestino, pois são totalmente diferentes da tradicional agropecuária de sequeiro voltada para a subsistência e da monocultura e bovinocultura baseadas em grandes latifúndios. Representam uma descontinuidade pelo que é cultivado (frutas, muitas vezes exóticas, em pleno sertão); pela paisagem que geram (campos verdejantes em meio à caatinga); por não se limitarem ao ritmo sazonal devido à irrigação, ao uso de agrotóxicos e às técnicas desenvolvidas pela Embrapa Semiárido; porém, por outro lado, representam uma continuidade na estrutura fundiária, na estrutura de poder, e no trabalho e renda. A terra e a água continuam concentradas e ainda há desigualdade social, apesar de estas estarem mascaradas pela imagem de modernidade e desenvolvimento que a fruticultura transmite. Também trata-se de uma continuidade no tocante à permanência de uma agricultura voltada para exportação. Ou seja, trata-se de uma nova roupagem para velhas estruturas.

A agricultura irrigada representa também uma ruptura na vida dos agricultores, que, acostumados com uma forma de plantar e um ritmo de vida, têm de se adaptar às novas técnicas, às várias safras em apenas um ano, a lidar com compradores internacionais e

mercados muito mais complexos dos que estavam acostumados. Uma frase divulgada pela Codevasf chama atenção para esta descontinuidade: “Transformamos o agricultor de sequeiro que depende da chuva de Deus em um empresário” (Garcia, 2011).

No semiárido nordestino há uma relação histórica entre a apropriação da terra e a apropriação dos recursos hídricos. Os proprietários fundiários eram donos também da água que estivesse em suas terras, o que privava muitos do acesso a este bem fundamental à vida. E muitos donos de terra ainda se julgam donos das águas, o que representa uma continuidade na estrutura de poder colonial e na privação do acesso da população aos recursos hídricos (Medeiros Filho e Souza, op. cit.).

A ideia de combate à seca, iniciada em 1909, com a criação da Iocs, ainda está presente nos principais investimentos governamentais no semiárido, que movimentam grande quantidade de capital e caracterizam-se pela realização de grandes obras. Os projetos de irrigação são exemplos disto. São produzidas frutas exóticas para exportação, utilizando grande quantidade de água. Não se procura conviver com o clima, e sim vencer a sua aridez, criando paisagens artificiais. A transposição das águas do rio São Francisco é um outro exemplo de que o combate à seca ainda está presente na atuação estatal. Ao invés de se captar a água da chuva e procurar desenvolver uma agricultura adaptada ao semiárido, soluções mais baratas e provavelmente mais eficazes, será transportada água por milhares de quilômetros, com grandes perdas por evaporação, e sem garantias de que vai chegar a quem tem sede. Críticos do projeto, como a ASA (1999), apontam que grande quantidade do líquido acabará por abastecer novos polos de agricultura irrigada (o chamado “agrohidronegócio”), e assim, mais uma vez, grandes soluções hídricas, que visam solucionar o problema da semiaridez, não terão sucesso.

1.3 A proposta de convivência com o semiárido

Se o foco da concepção de combate à seca é o da dominação do ambiente natural, através principalmente de obras hídricas que buscam mudanças no clima e no solo do semiárido, a convivência com o semiárido baseia-se no conhecimento e no respeito às condições ambientais da região, que é repleta de especificidades, que não podem ser homogeneizadas, tornando-se necessário construir alternativas para conviver com essas características particulares (Silva, op. cit.; Assis, op. cit.; ASA, op. cit.).

Trata-se de um novo olhar do sertão, que afirma que o semiárido é viável, tem beleza e potencialidades, desde que sejam respeitadas as suas características. A convivência confronta as velhas oligarquias, baseadas na indústria da seca, e as novas oligarquias, baseadas no

agronegócio e no agrohidronegócio. Este paradigma atenta para a necessidade de democratizar a água e a terra, através da reforma agrária e da reforma hídrica, buscando demonstrar que o problema do semiárido brasileiro não é climático, mas sociopolítico (Duque, 2008).

Esta não é uma concepção nova. Guimarães Duque, ainda na década de 1960, já afirmava que “outro dia o conceito de seca era aquele de modificar o ambiente para o homem nele viver melhor. A ecologia está nos mostrando que nós devemos preparar a população para viver com a semiaridez, tirar dela as vantagens” (Duque apud Silva, op. cit.: 228).

Duque escreve sobre o manejo adequado do solo, aproveitando melhor a água das chuvas, e a necessária estocagem de água. Também destaca a necessidade de um sistema agrícola baseado em plantas resistentes às secas, utilizando-se da vegetação xerófila⁶ e de uma pecuária apropriada à caatinga. Vê a semiaridez como vantagem e não como impedimento, porém, para que isto se efetive, aponta a necessidade da população aprender a viver em harmonia com a natureza, e não em uma situação de combate (Duque, 1980).

A convivência com o semiárido ganhou destaque na década de 1980, apoiada na bandeira da agricultura alternativa. Esta visão era trabalhada principalmente pela sociedade civil, porém teve o apoio de instituições de pesquisa, como a Embrapa⁷ e a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater). Estes atores passaram a desenvolver tecnologias hídricas e produtivas apropriadas à realidade ambiental, cultural e socioeconômica do semiárido. Em 1982 as empresas supracitadas elaboraram um documento intitulado “Convivência do Homem com a Seca”, sugerindo uma atuação governamental que assegurasse a convivência dos indivíduos com a natureza da região, principalmente através da captação e armazenamento da água em pequenas propriedades (Assis, op. cit.).

Agricultores já vinham desenvolvendo técnicas de convivência com a seca há muitos anos, porém, neste momento, as experiências passaram a ser sistematizadas por diversas organizações da sociedade civil, com destaque para as ONGs, que atuavam em conjunto com sindicatos de trabalhadores rurais, associações comunitárias e organizações da Igreja católica. Estas experimentavam e difundiam tecnologias apropriadas à agricultura da região, além de

⁶ As plantas xerófilas são aquelas que toleram a escassez d'água. Podem ser efêmeras, ou seja, ter um ciclo vegetativo que não ultrapassa algumas semanas ou meses, e que aproveitam a estação chuvosa para a germinação, o crescimento, a floração, a frutificação, e desaparecem com a seca. Também podem ser do tipo suculentas, plantas com caules e folha de tecido esponjoso, o que diminui a transpiração, além de serem providas de raízes fibrosas e superficiais para absorverem o orvalho e as primeiras chuvas. E há a categoria de xerófilas lenhosas, árvores e arbustos de vida longa, com folhas caducas no verão e providas de raízes profundas, que buscam água do subsolo (Duque, 1980).

⁷ O fato de a Embrapa estar engajada tanto no paradigma de combate à seca quanto no de convivência com o semiárido indica que esta é uma instituição repleta de conflitos internos, e que não possui apenas uma linha de atuação.

fomentarem discussões sobre a participação da população rural nos processos de desenvolvimento, trabalhando com a necessidade de reconhecimento de seus direitos e da maior democratização no acesso às políticas públicas (Assis, op. cit.).

Porém, muitas das ações, principalmente das associações e cooperativas de agricultores, eram sazonais, só desenvolvendo-se em períodos de seca, com dispersão após estes momentos. Não havia uma articulação regional que permitisse que o trabalho se tornasse permanente.

O início desta unificação veio com a ocupação da sede da Sudene, em Recife, em 1993, por trabalhadores rurais ligados a ONGs, dentre elas o Caatinga, sindicatos, associações e cooperativas, durante um período de seca. Exigiam providências governamentais, sobretudo a elaboração de um plano de ações permanentes no semiárido, baseadas em um novo modelo de desenvolvimento. Esta ocupação deu origem a um seminário denominado “Ações Permanentes para o Desenvolvimento do Semi-Árido Brasileiro”, criado a partir do Fórum Nordeste, composto por cerca de trezentas organizações da sociedade civil, que cobrava tecnologias apropriadas e gestão democrática e descentralizada dos recursos hídricos. Questionava-se as políticas de assistencialismo e clientelismo à população atingida pela seca e também os impactos ambientais do agronegócio, propondo diretrizes para o governo federal no sentido de fortalecer a agricultura familiar, utilizar os recursos naturais de modo sustentável e democratizar as políticas públicas (ASA, 1999).

Porém, nos anos de 1998 e 1999 ocorreu uma nova seca, e ação governamental não foi diferente do que havia sido em todo o século XX: uma ação tardia, quando a situação já era crítica, e com destinação de recursos apenas para ações emergenciais, com o corte destes após o fim da estiagem, caracterizando uma descontinuidade nas ações (Assis, op. cit.).

Assim, diante desta situação, em 1999, durante a Terceira Conferência das Partes da Convenção de Combate à Desertificação das Nações Unidas (COP 3)⁸, ocorrida em Recife, organizou-se um fórum paralelo. Representantes de cerca 700 organizações como Igrejas, ONGs, movimento sindical de trabalhadores rurais, entidades ambientalistas, ONGs (dentre

⁸ A COP-3 tratou-se da terceira conferência dos 192 países signatários da Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos das Secas, da Organização das Nações Unidas (ONU). Esta convenção tem como objetivo estabelecer metas internacionais para ações coordenadas na busca de soluções que atendam às demandas socioambientais nos espaços áridos, semiáridos e subúmidos secos, particularmente onde residem as populações mais pobres do planeta. No documento da convenção, a desertificação é relacionada com a pobreza, a má situação sanitária e nutricional e o deslocamento forçado de pessoas. Nesta terceira reunião, foi destacado o papel especial desempenhado pelas organizações não-governamentais e outros grupos no combate à desertificação e na mitigação dos efeitos da seca, e foram discutidas medidas imediatas que poderiam ser utilizadas para o combate aos seus efeitos (Fonte: Report of the conference of the parties on its third session. Disponível em: <<http://www.unccd.int/en/about-the-convention/official-documents/Pages/SessionDisplay.aspx?k=COP%283%29>>. Acesso em 15 jun. 2013).

elas, mais uma vez, o Caatinga), agências de cooperação internacional, associações e cooperativas, movimentos de mulheres, universidades e movimentos sociais rurais e urbanos, que já estavam mobilizados em diversos estados, construíram propostas concretas para lidar com a desertificação no Brasil e, em especial, no semiárido (ASA, op. cit.).

Estas organizações percebem ser necessária uma cooperação mais permanente entre estas instituições, muitas das quais já trabalhavam com propostas de alternativas sustentáveis para o semiárido há mais de 10 anos, e é criada a Articulação do Semiárido Brasileiro. Como resultado dos debates do fórum e da criação da ASA é publicada a “Declaração do Semi-Árido”⁹, que apresenta a proposta de convivência com o semiárido, versando principalmente sobre o uso sustentável dos recursos e a quebra do monopólio do acesso à terra, água e outros meios de produção (ASA, op. cit.).

Na Declaração, afirma-se que o semiárido necessita de uma política de desenvolvimento humano e econômico, ambiental e cultural, científico e tecnológico, que viria substituir ações assistencialistas como o caminhão-pipa e a distribuição de cestas básicas. Afirma-se que “o assistencialismo custa caro, vicia, enriquece um punhado de gente e humilha a todos” (ASA, op. cit.: 8). Para isto, são citadas experiências exitosas no semiárido, dentre elas, a do Sertão do Araripe.

Para que esta política seja possível, as organizações signatárias afirmam que a população pode “tomar seu destino em mãos” (ASA, op. cit.: 3), abalando estruturas de dominação política, hídrica e agrária, e que é possível, sem grandes custos, que toda família sertaneja tenha a seu dispor água limpa e assistência técnica e crédito, para que possa produzir. Afirma-se, enfim, que o semiárido é viável, se existir vontade individual, coletiva e política.

Na Declaração, são criticados os megaprojetos, como a transposição de bacias hidrográficas, em especial a do São Francisco, afirmando que são projetos de altíssimo risco ambiental e social.

É afirmado que o semiárido brasileiro é um “verdadeiro mosaico de ambientes naturais e grupos humanos” (ASA, op. cit.: 3), e que deve ser tratado como tal. Questões como a desigualdade entre homens e mulheres e a concentração fundiária aparecem frequentemente.

São apresentadas propostas para um programa de convivência com o semiárido, que

⁹ A Declaração do Semi-Árido foi assinada por ONGs nacionais e internacionais, como o Caatinga, o Centro Sabiá e a Oxfam; por confederações e federações, como a FETAPE e a CONTAG; por organizações religiosas como a Cáritas e a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB); e até pela UNICEF, o Fundo das Nações Unidas para a Infância e a Juventude – Ver anexo A.

está fundando em dois eixos: a conservação, uso sustentável e recomposição ambiental dos recursos naturais do semiárido, e a quebra do monopólio do acesso à terra, água e outros meios de produção. Assim, o programa inclui o fortalecimento da agricultura familiar, a garantia da segurança alimentar, o uso de tecnologias adaptadas, a universalização do abastecimento de água, o acesso ao crédito e a articulação entre produção, extensão, pesquisa e desenvolvimento científico. Além disto, pede que se reoriente os investimentos no sentido da sustentabilidade, através do fortalecimento da infra-estrutura social e econômica, a instalação de unidade de beneficiamento e na criação de empreendimentos não agrícolas. É exigido o fortalecimento da sociedade civil, através do reforço do processo de organização de atores sociais, a valorização do conhecimento tradicional e a ampliação do sistema de ensino.

A questão da juventude e de gênero aparece frequentemente, e pede-se o reconhecimento da importância das mulheres no processo produtivo, através da igualdade de remuneração, que as mulheres sejam elegíveis como beneficiárias diretas de ações de reforma agrária, que tenham acesso ao crédito e à escola, e que mulheres e jovens sejam capacitados para participar em conselhos de políticas públicas.

Quanto à preservação e manejo dos recursos naturais, propõe-se a realização de um zoneamento socioambiental, a implementação de um programa de reflorestamento, o combate à desertificação e a divulgação de formas de convivência, a ampliação de unidades de conservação, e a fiscalização rigorosa do desmatamento, extração de areia e do uso de agrotóxicos. Para o financiamento de programas de convivência, é pedido que haja captação de recursos a fundos perdidos, que sejam reorientadas as linhas de crédito e que sejam criadas novas.

Além da Declaração, a articulação decide lançar um projeto mais concreto, que atingisse uma necessidade latente da população sertaneja e que causasse impacto na mídia. É proposta então a construção de um milhão de cisternas de placas no semiárido brasileiro, o que deu origem, anos mais tarde, ao Programa de Formação e Mobilização para a Convivência no Semiárido: um Milhão de Cisternas Rurais (P1MC).

Segundo Assis (op. cit.), a construção de cisternas de placas vinha ganhando destaque na região semiárida de Minas Gerais, onde organizações como a Cáritas já fomentavam a construção de algumas delas, de maneira experimental.

Quando, durante a COP 3, a ASA lançou o projeto, o Ministério do Meio Ambiente propôs a realização de um programa piloto, que demonstrasse a capacidade das organizações na execução de cisternas em grande escala. Assim, o que se negocia em um primeiro momento é a construção de 1.000 cisternas, com recursos de cerca de R\$ 500.000,00, valor

que representa 0,025% do que seria investido em ações emergenciais contra a seca nos anos de 1998 e 1999 e 0,1% do que se considerava necessário para a construção de 1 milhão de cisternas à época (Assis, op. cit.).

Ainda segundo Assis, após a COP 3, as organizações formadoras da ASA realizaram um encontro, em fevereiro de 2000, no município de Igarassu (PE), quando a articulação redigiu sua Carta de Princípios e debateu temas como identidade, justificativa e objetivos da ASA, plano de ação, desenho organizacional, e a campanha de cisternas de placas.

É formado um Grupo de Trabalho (GT) para discussão do P1MC, composto por representantes do Programa de Aplicação de Tecnologias Apropriadas à Comunidade (PATAC), DIACONIA, Centro de Estudos do Trabalho e de Assessoria ao Trabalhador (CETRA), Assessoria e Serviços a Projetos de Tecnologia Alternativa (AS-PTA), Comissão Pastoral da Terra (CPT), Movimento de Organização Comunitária (MOC), Fundação Esquel Brasil, Pastoral da Criança, Federação dos Trabalhadores na Agricultura de Pernambuco (FETAPE), Cáritas, Unicef, Caatinga e Centro Sabiá. A partir deste GT é elaborado um anteprojeto, visando garantir a continuidade do programa.

Com base neste anteprojeto firma-se o convênio com o Ministério do Meio Ambiente, ainda em 2000. Em um encontro realizado em novembro do mesmo ano em Juazeiro (BA) com membros da ASA de todos os onze estados do semiárido, são aprovadas as orientações gerais P1MC. No mesmo mês, o programa foi oficialmente lançado, com a inauguração da cisterna de número um em Sobradinho, na Bahia.

1.3.1 As tecnologias de convivência com o semiárido

Desde a sua fundação, em 1999, até os dias de hoje, a ASA desenvolve iniciativas e técnicas que buscam contribuir para a segurança – garantia de suprimento, em quantidade e qualidade – e soberania – empoderamento, controle sobre a produção – alimentares, hídricas e energéticas da população dispersa do semiárido nordestino. Estas soluções podem ser classificadas em duas categorias. A primeira são estratégias de estocagem – de sementes, de água e de ração – e a segunda trata-se da diversificação de atividades – policultura, criação, colheita (Duque, 2008).

O P1MC é a principal estratégia de estocagem de água. Prevê a construção de um milhão de cisternas de placas, possibilitando a captação de água da chuva para consumo humano nos estados do semiárido brasileiro. A água é captada por meio de calhas que vão do telhado da residência até as cisternas, que são reservatórios de forma ovalada, com metade de suas dimensões encravadas no chão, impedindo a entrada de luz e a evaporação, podendo

acumular até 16 mil litros por até 8 meses (Silveira e Cordeiro, 2010).

O P1MC foi considerado como um programa exitoso pela ASA. Assim, a articulação decidiu desenvolver um outro programa ligado à água, o Programa Uma Terra e Duas Águas (P1+2), de captação de água pluviais para a produção de alimentos. Consiste na construção de uma segunda cisterna (de 52 mil litros) ou de uma barragem subterrânea¹⁰ que pode sustentar, por exemplo, um quintal produtivo ou uma agrofloresta, visando a segurança alimentar (Duque, s.d.).

Ambas as estratégias de convivência com o semiárido foram criadas pela ASA e tornaram-se políticas públicas. Para sua execução, contou, ao longo dos anos, com recursos do Ministério do Meio Ambiente (MMA), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), além do apoio de instituições de caráter público ou privado, como a Federação Brasileira dos Bancos (Febraban). Hoje, são estratégias institucionalizadas do MDS.

Segundo Bonnal e Kato (2011) o P1MC foge da dinâmica tradicional das políticas públicas, pois se origina na sociedade civil, em torno da Articulação do Semiárido. Em 2003 foi incorporado ao quadro de políticas públicas governamentais, buscando a criação de soluções alternativas a problemas sociais antigos através do fortalecimento social e da gestão compartilhada. A institucionalidade busca articular de forma não hierárquica e descentralizada distintos grupos de atores, distribuídos em diferentes níveis local, estadual, regional e federal; contudo, o protagonismo ainda permanece na sociedade civil.

Para os mesmos autores, o P1MC ultrapassa os limites tradicionais do conceito de política pública, uma vez que é gestado, elaborado, implementado e controlado pela sociedade civil. Assim, acreditam que seria melhor enquadrado na noção de ação pública, que implica a participação de atores diversificados e a multiplicação dos fóruns de articulação (Lascoumes e Le Gales, 2007 apud Bonnal e Kato, op. cit.).

Reconhecem-se estratégias de desenvolvimento endógeno e elementos de economia social ou solidária alicerçados por um corpo normativo estruturado a partir de uma representação coletiva de um novo modelo de desenvolvimento para o semiárido. Os interesses em jogo são referentes aos agricultores familiares, e as instituições são criadas diretamente pelos movimentos sociais, com a participação periférica do Estado (Bonnal e Kato, op. cit.: 71).

¹⁰ A barragem subterrânea é uma técnica criada pelo Caatinga que foi incorporada pela ASA e passou a ser replicada por outras ONGs. É construída em áreas de baixios, córregos e riachos que se formam no inverno. Sua construção é feita escavando-se uma vala até a rocha. Essa vala é forrada por uma lona de plástico e depois fechada novamente. Desta forma, cria-se uma barreira que “segura” a água da chuva que escorre por baixo da terra, deixando a área encharcada (ASA, s.d.).

Uma vantagem das técnicas de captação de água da chuva é a de evitar que a população tenha que caminhar por quilômetros para buscar água, muitas vezes de péssima qualidade, em barreiros e açudes, além de dar garantias para a produção agrícola. Já foram construídas cerca de 400 mil cisternas de 16 mil litros e a estimativa é de que ainda sejam necessárias 1 milhão e 500 mil para que todas as famílias do semiárido tenham acesso regular à água (Silveira e Cordeiro, op. cit.).

A partir de entrevistas realizadas no trabalho de campo, obtivemos a informação de que, na região do Sertão do Araripe, o Caatinga é o encarregado da construção das cisternas do P1MC e o Chapada¹¹ trata das barragens subterrâneas e cisternas calçadão do P1+2, ambos a serviço da ASA. Para decidir quem será contemplado pelo projeto a rede de entidades organiza comissões municipais¹², que realizam um levantamento das famílias interessadas. Depois de escolhidas, passam por uma capacitação de dois dias. Para o P1MC, a capacitação trata do manejo e do tratamento da água, enquanto a do P1+2 consiste no ensino de técnicas de plantio.

Os agricultores acompanham o processo de feitura de cisterna, executado por pedreiros capacitados pelas ONGs. Muitas vezes, os próprios agricultores aprendem a técnica e a replicam em outras comunidades, ensinando aos outros e construindo-as conjuntamente, em mutirões. Somente são construídas cisternas e barragens em propriedades de agricultores já organizados em sindicatos ou cooperativas. Assim, a organização prévia dos indivíduos é fundamental para que tenham acesso a estas políticas.

Os programas são de suma importância na medida em que podem contribuir para que a população deixe de depender do assistencialismo e do clientelismo que existe em torno da água. É comum na região que políticos doem carros-pipa com o objetivo de que na época das eleições os beneficiados façam campanha de apoio ou deem seu voto em troca. Além disto, durante os trabalhos de campo, foi relatado, por técnicos do Caatinga e por agricultores, que políticos comprem votos com dinheiro, com água e com material de construção. A estiagem dos últimos anos possibilitou que se disseminasse a prática entre políticos de doar água para armazenagem nas cisternas do próprio P1MC, o que indica o quanto o clientelismo está enraizado nas relações políticas na região. Neste contexto, foi criada no Araripe a campanha

¹¹ ONG baseada em Araripina (PE) que desenvolve um trabalho de assessoria técnica similar ao do Caatinga.

¹² As comissões municipais são formadas por representantes de organizações da sociedade civil local, podendo haver parceria com organizações públicas, como a Emater (Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural) e com o poder público. No Araripe, estas comissões são formadas por representantes do Caatinga, Chapada, Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Igreja católica e quatro representantes de associações de comunidades rurais. No momento de sua formação, as comissões municipais passam por um processo de capacitação, onde refletem sobre o que é a ASA, o P1MC e seu funcionamento, formas de atuação junto às comunidades, convivência com o semiárido, entre outros temas.

“Não troque seu voto por água”, que visa conscientizar a população dos males da venda de votos.

O P1MC não visa solucionar apenas o problema da falta de água, como é destacado no site da ASA:

Com a cisterna, cada família fica independente, autônoma e com a liberdade de escolher seus próprios gestores públicos, buscar e conhecer outras técnicas de convivência com o Semiárido e com mais saúde e mais tempo para cuidar das crianças, dos estudos e da vida, em geral (ASA, s.d.).

Outra estratégia de estocagem de água é o tanque de pedra. Em uma fenda que naturalmente já acumularia água da chuva, ergue-se uma parede de alvenaria, que funciona como uma barreira e aumenta sua capacidade de armazenamento. Outra opção é o barreiro lonado: uma lona é colocada para impermeabilizar a “cova” onde a água é armazenada. A água do barreiro lonado pode ser utilizado para a agricultura, para os animais e para o consumo humano, se for feito o devido tratamento (Neves, 2010).

Para estocagem de alimentos para os animais, os agricultores utilizam o banco de proteína, que busca produzir alimentos resistentes à seca para a alimentação do gado nas épocas críticas, como a palma forrageira. A forragem é armazenada segundo as técnicas da fenação (secar, enfardar e guardar as plantas) e ensilagem (conservar forragens em silos). Ao garantir alimentação para os animais, garante-se também o fornecimento de proteína animal para a população (Duque, 2008).

Para estocagem de sementes podem ser organizados bancos e casas de sementes comunitárias, áreas de gestão coletiva de estoque de sementes, uma prática tradicional no semiárido, em que os associados têm direito de retirar uma certa quantidade de sementes, que deve ser devolvida após a colheita, em uma quantia superior. Estas garantem a segurança alimentar das famílias e a preservação de sementes nativas, selecionadas por agricultores ao longo de muitas gerações, funcionando como estoques estratégicos de espécies adaptadas a condições específicas de solo e clima. Além disto, funcionam como depósitos de reserva para os períodos de estiagem prolongada (Duque, 2008).

Na segunda categoria, de diversificação de atividades, os consórcios de culturas agrícolas são fundamentais, por serem pouco favoráveis à proliferação de pragas e também porque as espécies se complementam, como foi possível perceber durante os trabalhos de campo: enquanto uma fornece nitrogênio ao solo, por exemplo, outra dá sombra. Além disso, são aproveitados todos os recursos: o esterco serve de adubo para plantas e a matéria orgânica

pode ser colocada no pé das culturas (Duque, 2008).

Ainda segundo Ghislaine Duque, para a diversificação também são importantes os policultivos, incluindo o replantio de árvores resistentes à seca, o aproveitamento de forragens rasteiras, a irrigação apropriada e o cuidado na extração de produtos vegetais, fazendo um manejo adequado da vegetação. Além disto, as organizações que trabalham com a convivência com o semiárido recomendam aos agricultores que realizem a rotação de culturas e o cultivo de produtos que demandem pouca água, como a mandioca, algodão e mamona.

É importante ressaltar que a irrigação é um método fundamental, porém a quantidade de água utilizada pode ser minimizada com a utilização de espécies adaptadas ao semiárido ou a ambientes parecidos. A tendência são essas espécies precisarem de menos insumos agrícolas, ou seja, é possível uma agricultura menos dependente de capital e mais integrada ao ambiente.

A diversificação de espécies animais também é importante. Caprinos e ovinos, mais adaptados ao ambiente semiárido e produtos com boa aceitação no mercado local, são priorizados em relação à pecuária bovina, pois necessitam de menor quantidade de água e tem alimentação mais rústica que os bois. Porém, estocar forrageiras, como já afirmado, é fundamental para a alimentação dos rebanhos em períodos de estiagem.

Também é necessária a diversificação de atividades não-agrícolas, sendo importante o incentivo à pluriatividade e às agroindústrias (muitas vezes comunitárias) que beneficiam produtos da caatinga, agregando valor a estes e produzindo compotas, laticínios, polpas de frutas e produtos apícolas, dentre outros. E também o incentivo à atividades como o artesanato e o turismo (Duque, 2008).

Outra estratégia para a convivência com o semiárido é a organização de feiras de agricultura familiar e agroecologia, uma maneira de melhorar a renda de agricultores, que deixam de depender de atravessadores, e de aproximar produtores e consumidores. Também possibilitam o intercâmbio entre produtores, que podem trocar inovações e resultados. Estas trocas de saberes reforçam laços de amizade, além de suscitar a autoestima e a autonomia dos agricultores familiares.

As trocas fazem parte da dinâmica de agricultores experimentadores. Estes são elos de redes de formação e disseminação de tecnologias apropriadas para a convivência, incentivadas principalmente por ONGs (no caso do Araripe, o Caatinga). São interessantes na medida em que viabilizam a efetiva participação de agricultores na análise da realidade, na construção de novos conhecimentos, na seleção das alternativas tecnológicas e na execução das ações (Silva, op. cit.).

Outra estratégia é a das redes e cooperativas de beneficiamento e comercialização, que organizam a produção, fazem o transporte e o beneficiamento de produtos e os encaminham para o mercado, identificando e valorizando os produtos agroecológicos (Sabourin, 2005).

Já os Fundos Rotativos Solidários (FRS) são uma espécie de poupança comunitária, com a função de gerir de maneira compartilhada os recursos coletivos, provenientes das devoluções de empréstimos a pessoas ou a organizações comunitárias. Esses são, segundo Sabourin, dispositivos coletivos de gestão de recursos comuns, baseados em prestações gratuitas advindas de sistemas de ajuda mútua de origem camponesa, baseados na reciprocidade e na redistribuição. A maioria desses empréstimos é feita com apoio de ONGs e de organizações de cooperação internacional, porém a administração do fundo é feita por um coletivo comunitário.

Um dos exemplos mais significativos de FRS é a formação de Consórcios de Cisternas de Placas. Trata-se de um fundo criado com a devolução de parte dos recursos que são doados às famílias e comunidades, por entidades nacionais e internacionais, públicas e privadas, para a construção de cisternas. Os fundos rotativos financiam outras cisternas e atendem um número maior de famílias de uma comunidade ou município (Sabourin, op. cit.).

Também se disseminam pelo semiárido as cooperativas de crédito, que têm o objetivo de facilitar o acesso de pequenos produtores ao crédito, tendo em vista a inadequação do sistema financeiro oficial para atender a essas demandas. Existe uma cooperativa de crédito no Araripe, a EcoSol, apresentada no segundo capítulo.

As estratégias de convivência buscam romper com as crises sociais resultantes das secas hídrica, organizando-se para que os anos sem seca tornem-se momentos preparatórios para os anos secos. O aspecto mais importante de todas estas iniciativas, segundo Duque (op. cit.), é que transformam produtores em experimentadores e divulgadores, aproveitando seus saberes, “despertando sua autonomia e autoestima, suscitando sua iniciativa, libertando as famílias camponesas da velha dependência do assistencialismo, ou seja, criando as condições da sustentabilidade do processo de criação, experimentação e replicação de tecnologias” (Duque, op. cit.: 139).

1.3.2 Para além das mudanças técnicas

Além de adaptar as atividades produtivas à realidade semiárida, os integrantes da ASA acreditam ser necessário modificar sua estrutura socioeconômica, criando outros valores e padrões de produção, promovendo a justiça social no acesso à água, à terra, ao crédito, às tecnologias apropriadas e à assistência técnica (ASA, op. cit.).

Assim, é fundamental o fortalecimento da agricultura familiar, através de políticas que considerem as demandas locais, fornecendo as orientações e insumos necessários aos processos produtivos e de comercialização, além da realização de uma reforma agrária (Silva, op. cit.).

O acesso a bens e serviços públicos fundamentais, como educação, saúde, moradia, saneamento, assistência social e previdenciária, são de extrema importância para a superação da pobreza. Além disto os membros da ASA acreditam ser primordiais as mudanças nas atuais relações sociais de dominação (de classe, étnicas, de gênero e de geração), e do patriarcalismo (Silva, op. cit.).

Portanto, a convivência não pode ser reduzida a novas técnicas, novas atividades ou novas práticas produtivas. É uma proposta cultural que visa contextualizar saberes e práticas apropriadas ao semiárido, reconhecendo a heterogeneidade de suas manifestações sub-regionais e considerando as compreensões da população local sobre esse espaço, seus problemas e possíveis soluções (Silva, op. cit.).

Este novo paradigma requer a valorização e a reconstrução dos saberes da população local sobre o meio em que vive, sobre as suas especificidades, fragilidades e potencialidades. Trata-se de uma estratégia de sensibilização, mobilização e organização da população sertaneja, para identificar os problemas e construir soluções apropriadas que visem à melhoria das condições de vida.

É nesse sentido que Ab'Sáber (1999) escreve que é uma falácia afirmar que é necessário ensinar o nordestino a conviver com a seca, pois os sertanejos já conhecem os desafios e as potencialidades produtivas do local onde vivem. Da mesma forma, Otamar de Carvalho (2003 apud Silva, op. cit.) afirma que, como princípio, a convivência com a semiaridez é um processo permanente de aprendizagem que vem desde os tempos da colonização, cujo principal ator é a própria população sertaneja.

A convivência também é uma proposta política de mobilização da sociedade e do Estado brasileiro para a implementação de políticas apropriadas ao desenvolvimento sustentável na região. A expressão “tecnologia alternativa”, por exemplo, carrega a ideia de que é possível modificar o modelo de desenvolvimento atual, incorporando aspectos culturais e políticos à ciência e à tecnologia. Uma das principais características destas tecnologias é a valorização do local e de seus saberes como base do desenvolvimento ou adequação das soluções tecnológicas (Petersen, 2009).

A convivência com a seca modificou os atores protagonistas das ações no semiárido. Se nas obras de combate à seca o sujeito principal é o Estado ou a iniciativa privada, através

de grandes empreendimentos, nesta nova concepção os habitantes da região são os protagonistas, principalmente os agricultores familiares, que tornam-se sujeitos políticos. Estes já vinham desenvolvendo técnicas de convivência com a seca há muitos anos, porém, a partir desta visão, incorporam a participação popular como um instrumento para influenciar as políticas públicas.

Assim, acreditamos que o paradigma de convivência com o semiárido leva ao desenvolvimento, no sentido empregado por Amartya Sen (2000). O autor acredita que existem diferentes maneiras de se pensar este conceito. Uma delas é identificando-o com o “crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB), aumento de rendas pessoais, industrialização, avanço tecnológico ou modernização social” (Sen, 2000: 17). A outra, uma visão mais abrangente que o autor denomina desenvolvimento como liberdade, propõe que o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais e de ampliação das possibilidades de escolha das pessoas.

Para o economista indiano, o crescimento econômico é importante para o desenvolvimento, porém como um meio de expandir as liberdades da sociedade, e não como um fim. Entre os fatores que mais ajudam o crescimento a reduzir a pobreza está o grau de desigualdade. Quanto menos desigual for uma sociedade, maior será a redução da pobreza possibilitada pelo crescimento econômico. Seu impacto é pequeno quando há muita disparidade no acesso à propriedade da terra ou à educação, ou quando são fortes as distâncias étnicas ou de gênero.

Porém, a expansão das liberdades, e portanto o desenvolvimento, necessita ainda de outros meios para se efetivar, como os direitos civis e o acesso a serviços de saúde e educação. Esta última é considerada o fim primordial e o principal meio do desenvolvimento. Como fim, o que significa dizer que é parte integrante do desenvolvimento, relaciona-se à importância da liberdade substantiva na vida das pessoas: condições de evitar a fome, de saber ler e de ter participação política, entre outras circunstâncias primordiais.

Em relação à liberdade como meio do desenvolvimento, trata-se do modo como direitos e oportunidades contribuem para a expansão da liberdade humana e, portanto, para a promoção do desenvolvimento. Esta afirmativa está baseada na ideia de que as liberdades são inter-relacionadas entre si, “e um tipo de liberdade pode contribuir imensamente para promover liberdades de outros tipos” (Sen, op. cit.: 54), tal como no exemplo de que a educação é importante para uma participação efetiva em atividades econômicas e políticas.

O autor nos dá uma visão diferente da pobreza. Crê que esta seja a privação de capacidades básicas e não apenas a baixa renda. A privação destas capacidades se reflete em

morte prematura, subnutrição e no analfabetismo, entre outras mazelas. Um exemplo dado pelo autor é de uma pessoa com renda elevada porém sem oportunidade de participação política. Este indivíduo não é pobre no sentido usual, mas o é em relação a uma liberdade importante. E estas privações não são encontradas apenas nos países chamados “subdesenvolvidos”, mas também nos ricos. Para Sen, o alto nível de desemprego na Europa é, por si mesmo, um aspecto da desigualdade tão importante quanto a própria distribuição de renda.

O autor valoriza nas pessoas a sua condição de agentes, não devendo ser apenas “beneficiárias passivas dos frutos de engenhosos programas de desenvolvimento” (Sen, op. cit.: 71). Ou seja, a liberdade é importante na medida em que é um “determinante principal da iniciativa individual e da eficácia social” (Sen, op. cit.: 33). O autor defende que a liberdade individual é um produto social. Existe uma relação de mão dupla entre as disposições sociais, que visam expandir as liberdades, e o uso destas não só para melhorar a vida de cada um, mas também para tornar as disposições sociais mais apropriadas e eficazes, o que os indivíduos como agentes podem fazer.

Sen demonstra que os países pobres podem atingir o “desenvolvimento humano”, que não é “luxo de países ricos”, pois setores como saúde e educação são trabalho-intensivos, e baratos, já que nas economias pobres os salários são baixos. A existência destes serviços ajudaria na melhoria da qualidade de vida da população e no seu desenvolvimento econômico, já que a renda é importante para se obter capacidades, mas, ainda mais importante, é que o aumento de capacidades (como a educação) conduz a um maior poder de auferir de renda. Assim, a expansão dos serviços de saúde e educação pode levar ao desenvolvimento de um país. Isto mostra que a redução da pobreza de renda não pode ser a motivação suprema de políticas de combate à pobreza. Ao discorrer sobre a importância do custeio público em áreas cruciais como a educação e saúde, Sen chama atenção para o papel do Estado como importante ator no processo de desenvolvimento.

A abordagem do desenvolvimento de Amartya Sen é muito abrangente – não só em seu objetivo mas também nos seus processos e procedimentos. O autor chama atenção para a necessidade de uma abordagem múltipla do desenvolvimento, rejeitando uma visão compartimentada, e visando o progresso simultâneo em diversas frentes, incluindo diferentes instituições que se reforçam mutuamente. Porém, para que isto aconteça, é necessário que se removam todas as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e negligência de serviços públicos que negam a liberdade dos indivíduos de participar da vida econômica, social e política da comunidade.

No atual momento político, durante os últimos governos federais, foram ampliadas as perspectivas de participação da sociedade civil, por meio das suas organizações representativas, nos processos de formulação, execução e controle nas políticas públicas. Estas organizações estão conquistando uma posição de direção em relação às alternativas para o desenvolvimento do semiárido brasileiro, e a emergência destes novos atores sociais e de um novo discurso levou a mudanças também nos discursos e nas ações governamentais no semiárido brasileiro (Assis, 2009).

Segundo Silva (op. cit.), o exercício do poder político, da capacidade de transformar interesses em decisões, está relacionado tanto ao modo como se estrutura uma sociedade, das relações de igualdade e desigualdade nas esferas sociais, econômicas e culturais, quanto ao modo como são criados, mantidos e permitidos os mecanismos ou canais de expressão e disputa de interesses. Acreditamos que nos últimos anos as relações entre as esferas da sociedade tornaram-se menos hierárquicas, com o Estado, através principalmente do poder executivo federal, permitindo que a sociedade civil se expressasse. As políticas governamentais no semiárido revelam decisões específicas na alocação de recursos públicos, e indicam que as organizações representativas da sociedade civil tem conseguido influenciar nas políticas de Estado.

Araújo (2000 apud Assis, op. cit.) complementa esta discussão ao afirmar que é preciso romper com a ideia de que políticas públicas são apenas políticas de governo, e compreender que organizações da sociedade civil têm a capacidade de formular experiências locais de desenvolvimento, podendo influenciar na execução destas políticas.

Segundo Duque (s.d.), a ASA está transformando a vida dos camponeses no semiárido pela conquista da cidadania. Há a preocupação em criar mecanismos democráticos internos que propiciam o debate aberto, buscando ampliar a participação consciente e ativa nos processos decisórios.

Existe o receio, por parte dos membros da ASA, de que a opinião pública enxergue a articulação social empreendida pela organização apenas como um programa de construção de cisternas, porém seu trabalho, além de ser muito mais amplo, por envolver outras questões e projetos, tem também um objetivo maior, de discussão de alternativas de desenvolvimento, de fortalecimento da sociedade civil e de abertura para uma maior participação social nas políticas públicas.

A ASA-Brasil, hoje, é um fórum de organizações da sociedade civil que conta quase 800 entidades dos mais diversos segmentos, como ONGs ambientalistas, igrejas católica e evangélica, associações de trabalhadores rurais e urbanos, associações comunitárias,

sindicatos e federações. A coordenação executiva, composta por dois membros de cada estado do semiárido, é a instância máxima da organização, seguida dos Fóruns ou ASAs Estaduais e dos Grupos de Trabalho (Fupef, 2007).

A partir da unificação em torno da ASA, experiências desenvolvidas no âmbito local puderam ser canalizadas para uma esfera pública, ganhando visibilidade e tornando a concepção de convivência com o semiárido mais conhecida no país, através de atos públicos e de instrumentos de divulgação, como a ocupação da Sudene em 1993 e a recente manifestação em Petrolina e Juazeiro, exigindo o fim da implementação das cisternas de plástico no semiárido¹³.

Esta organização deu frutos concretos, como a transformação do P1MC e do P1+2 em políticas públicas, e a inclusão do tema da convivência com o semiárido na Agenda 21 brasileira. Algumas projetos governamentais para o semiárido passaram a levar em conta a convivência, como o Programa de Disseminação de Tecnologias Apropriadas para o Semi-árido, que visava promover mudanças no padrão tecnológico e promover alternativas produtivas apropriadas. Outro exemplo é a linha de crédito especial do Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf) para o semiárido, lançada em 2003, que tem como objetivo financiar tecnologias de convivência, como a construção de pequenas obras hídricas.

Porém, mesmo com a renovação do discurso governamental, permanece a perspectiva de solucionar os problemas da região através de grandes obras hídricas e da moderna produção irrigada, geralmente orientada para o mercado externo. Um exemplo é o do Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semi-Árido (PDSA) divulgado em 2005 pelo Ministério da Integração Nacional. Este coloca como prioridades para incentivar o desenvolvimento no semiárido a revitalização do rio São Francisco e sua integração com outras bacias hidrográficas, a hidrovía do São Francisco, a Ferrovia Transnordestina, a agricultura irrigada, a produção de energia alternativa e a mineração. Assim, o paradigma de combate à seca, que visa modificar a realidade natural através da solução hidráulica, buscando

¹³ No final de 2011 foi anunciado pelo governo federal que este não investiria mais nos Programas de Formação e Mobilização Social para Convivência com o Semiárido, que seria substituído pelo Programa Água Para Todos. Em dois anos seriam distribuídas cerca de 750 mil cisternas de plástico (polietileno) para captação de água da chuva. A articulação afirma não ser esta a melhor maneira de se captar água, pois as cisternas de plástico, além de virem prontas e gerarem renda para as empresas, não envolvem as famílias e bloqueiam um processo de desenvolvimento endógeno, que as cisternas de placas desenvolvem, além de custarem mais do que o dobro das cisternas de placas convencionais.

Além disto, o programa Água para Todos, ao invés de continuar a parceria com a ASA, iria se unir a estados e prefeituras, no que representantes da ASA tem denominado de uma volta da indústria da seca, pois esta medida poderia facilitar a volta de práticas clientelistas.

Foi organizada, em dezembro de 2011, uma manifestação de 15 mil pessoas entre Petrolina (PE) e Juazeiro (BA), e o governo aceitou dialogar. As cisternas de plásticos estão sendo distribuídas, hoje, pela Codevasf, porém em uma quantidade menor que o inicialmente previsto. E o governo não cortou seus investimentos nos programas da ASA.

solucionar os problemas em uma escala regional e não local, ainda está sendo posto em prática.

Podemos afirmar que a política para o semiárido teve três momentos mais importantes. O primeiro foi o de combate à seca, surgido no início do século XX, concepção baseada na técnica (principalmente da engenharia), como solução para os problemas de escassez hídrica. O Estado também recorreu às políticas emergenciais durante os períodos de seca, dando assistência aos que mais sofriam com as estiagens.

O segundo período foi de modernização das atividades econômicas, com criação de novas instituições governamentais, que planejavam o desenvolvimento regional, baseado principalmente na irrigação. Assim, a solução hidráulica continuou sendo o principal instrumento de intervenção na realidade, agora baseada na chamada modernização conservadora. Paralelamente, as políticas de ações emergenciais de socorro às vítimas das secas continuaram.

O terceiro momento é o presente, em que o Estado divide seu protagonismo com novos atores sociais e políticos, os representantes da sociedade civil (movimentos sociais, organizações sociais, ONGs, entre outros). A transição entre a segunda e a terceira fase ainda não está completa, e disseminam-se as práticas alternativas de convivência com o semiárido em paralelo à permanência das grandes obras hídricas.

Estas três propostas refletem diferentes contextos históricos. As políticas de combate à seca tinham o apoio de oligarquias, que beneficiava-se de certas obras; a modernização da agricultura através da irrigação atendeu principalmente a grupos empresariais que passaram a investir na região durante a ditadura; e a convivência com o semiárido coloca as organizações sociais no centro do processo.

A ação estatal no semiárido brasileiro, independente do período histórico, foi marcada por três características principais: o apelo às tecnologias hídricas, principalmente através da construção de açudes, como solução para a falta d'água, conjugada com ações emergenciais, como a distribuição de alimentos; o autoritarismo estatal, com a definição pelos órgãos públicos acerca das ações a serem tomadas; e a apropriação privada dos investimentos públicos por uma oligarquia algodoeiro-pecuária e grupos empresariais ligados ao agrohidronegócio, somada ao controle e concentração do acesso à terra e à água (Assis, 2009).

Vive-se um momento de luta pela adoção de um novo paradigma para as políticas públicas no semiárido, com modificações em suas concepções e na noção de desenvolvimento que orienta estas práticas. O momento presente também é de luta por uma maior participação da sociedade civil na formulação e implementação destas políticas

públicas, para que deixem de ser formuladas e operacionalizadas apenas pelo Estado.

A Embrapa Semiárido trata-se de um exemplo deste momento. O órgão foi criado para desenvolver técnicas de produção para a grande agricultura irrigada, porém, também trabalha com estratégias para a agricultura de sequeiro e para o manejo sustentável da caatinga. Assim, trabalha para dois modelos de desenvolvimento tão diferentes.

Percebemos que as concepções se mesclam, e que os três momentos de atuação no semiárido ainda hoje deixam heranças nas políticas públicas e na paisagem da região, o que pode caracterizar uma luta de paradigmas, ou uma tentativa de acomodar duas visões sustentadas por concepções e atores sociais diversos.

CAPÍTULO II – A REDE DE ATORES DO SERTÃO DO ARARIPE

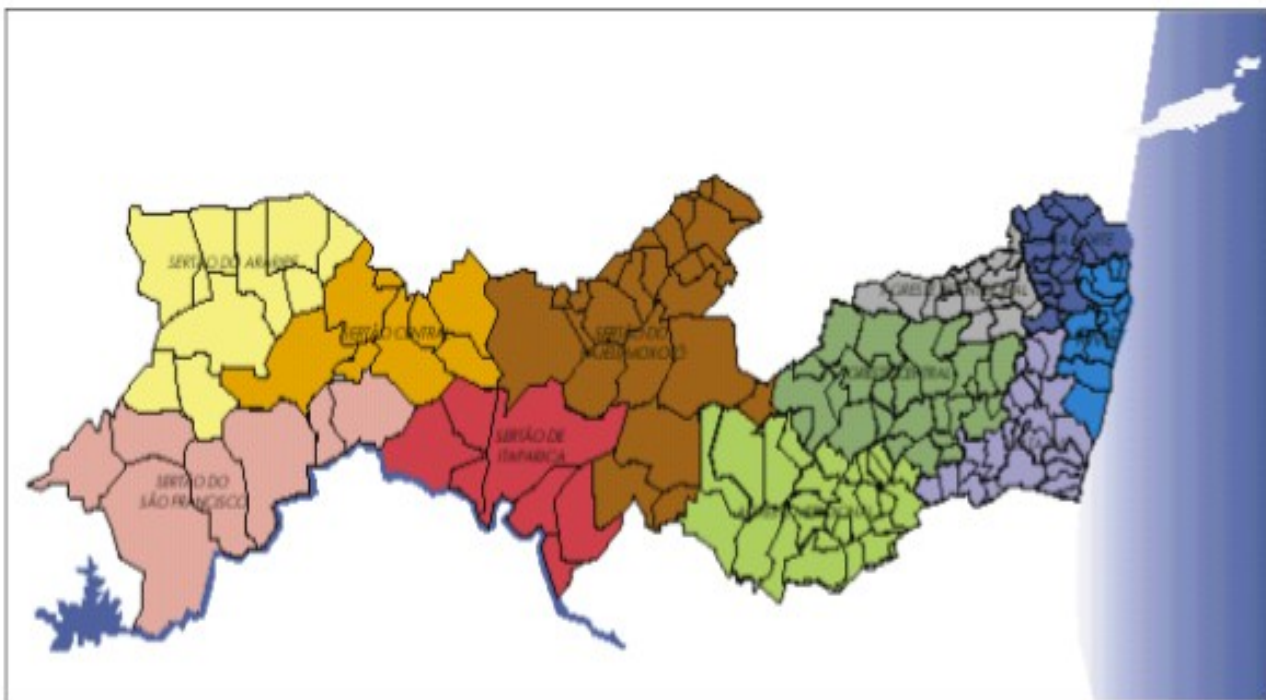
Neste capítulo, é apresentado o Sertão do Araripe, e iniciado o histórico da mobilização social nesta região. Também é discutido o trabalho com agroecologia e convivência com o semiárido da rede de atores existente ali.

Acreditamos que existe uma evolução na organização da sociedade civil na região. Em um primeiro momento com as Comunidades Eclesiais de Base, posteriormente com o Centro de Tecnologias Alternativas de Ouricuri, depois com a conformação da rede de atores, e, por fim, com a instalação do Território da Cidadania, que seria um coroamento deste processo e selaria uma articulação entre sociedade civil e Estado, em que o último reconhece o trabalho do primeiro como algo positivo e que deve ser replicado.

2.1 Caracterização da área de estudo – O Sertão do Araripe

O Sertão do Araripe ocupa uma área de 12.020,3 km², localizada na porção mais ocidental de Pernambuco, e faz parte da região semiárida do nordeste brasileiro. Limita-se ao norte com a região do Cariri cearense, ao sul com o Sertão do São Francisco (Pernambuco), a leste com o Sertão Central (Pernambuco) e a oeste com o Vale dos Guaribas (Piauí).

Figura 2: Localização do Sertão do Araripe no estado de Pernambuco (em amarelo claro)



Fonte: MDA, FOTEAR, IADH (2011)

O Sertão é composto por 11 municípios: Bodocó, Exu, Moreilândia, Santa Cruz, Santa Filomena, Araripina, Granito, Ipubi, Ouricuri, Trindade e Parnamirim, sendo este último considerado como pertencente ao Sertão Central de Pernambuco em algumas classificações. O Sertão do Araripe está inserido na microrregião de Araripina, e tem IDH de 0,620, inferior ao do estado de Pernambuco, 0,692 (Fupef, 2007).

Figura 3: Divisão política dos municípios que compõem o Sertão do Araripe



Fonte: Fupef (2007)

As principais características naturais do Sertão do Araripe, assim como o restante do semiárido brasileiro, são o clima quente e seco, com escassez e irregularidades de chuvas, geralmente concentradas em poucos meses, aliadas a uma alta evapotranspiração e à existência de grandes períodos de seca. A média anual das precipitações é de 685 mm, considerada uma quantidade razoável, podendo ultrapassar os 1.000 mm anuais nas cotas mais altas da chapada do Araripe. O problema está em sua distribuição, pois cerca de 71% da precipitação ocorre entre os meses de janeiro e abril (Fupef, op. cit.).

Sua vegetação é caracterizada por fisionomias de cerrado e caatinga. Desde 1997 os municípios do Araripe estão inclusos na Área de Proteção Ambiental da Chapada do Araripe, que possui cerca de 972 mil hectares e inclui áreas dos estados de Pernambuco, Ceará e Piauí (MDA, FOTEAR, IADH, op. cit.).

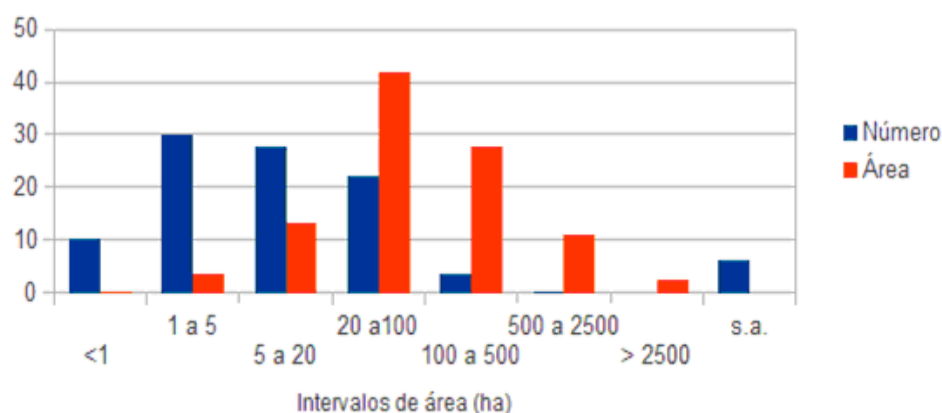
Em 2007, a população do Sertão era de cerca de 297.648 habitantes (4,5% da população de Pernambuco), com 51% da população residindo na área rural. É importante observar que entre 2000 (49%) e 2007 (51%), a região apresentou um crescimento da população rural, mesmo que discreto, que pode ter relação com os incentivos e programas que beneficiaram aquela população. O movimento contrário foi registrado no período entre 1970

(71%) e 2000 (49%) - que não ocorreu apenas nessa região, mas em todo o país -, período em que as políticas públicas não eram voltadas para a fixação do homem no campo (MDA, FOTEAR, IADH, op. cit.).

Segundo dados do IBGE (2010) a população atual do Sertão do Araripe é de 307.658 pessoas, das quais 46% são habitantes da área rural. Porém, como já afirmado anteriormente em relação ao semiárido como um todo, núcleos considerados urbanos têm caráter eminentemente rural. Assim, acreditamos que a população rural no Araripe seja maior que estes 46% apontados pelo órgão de pesquisas. As sedes de distritos, consideradas urbanas pelo IBGE, não tem caráter de urbanidade, sendo muito mais um aglomerado de casas que uma cidade. Além disto, a maioria dos indivíduos que lá residem trabalham no setor primário. O INCRA considera cerca de 98% dos estabelecimentos agrícolas da região como familiares, pois são administrados e trabalhados por famílias de agricultores, seguindo as diretrizes da lei 11.326, de 2006 – não se baseia, portanto, em uma definição acadêmica, mas jurídica. Estes estabelecimentos ocupam aproximadamente 70% da área agricultável da região. Os 2% restantes são propriedade de grandes produtores e da Igreja católica, e dominam 30% da área (FAO/INCRA, 2000 apud ATER-NE, 2011). O módulo rural definido pelo INCRA para os municípios do Sertão é de 70 hectares (INCRA, 1980). Apesar disto, a média do tamanho dos estabelecimentos aferida no Censo Agropecuário de 2006 era de 23 hectares (IBGE, 2006).

O gráfico abaixo, elaborado a partir de dados do Censo Agropecuário de 2006 do IBGE, apresenta o predomínio de pequenas e médias propriedades na região. Porém também fica claro que embora a quantidade de propriedades menores seja maior, as grandes propriedades ocupam uma área mais extensa. Ou seja, revela-se uma concentração fundiária na região, ainda que não nos mesmos níveis de outras áreas do país. Além disto, também é possível perceber que cerca de 6% dos produtores rurais não tem terra. Estes estão representados com a sigla “s.a.” no gráfico.

Gráfico 1: Número (em porcentagem) e área dos estabelecimentos rurais no Sertão do Araripe



Fonte: IBGE (2006)

Dados do IBGE também apresentam que a maioria dos produtores (75,95%) é proprietário de suas terras. 13,53% são ocupantes; 3,14% são arrendatários; 1,26% são parceiros e 0,12% do total de produtores é de assentados sem titulação definitiva (IBGE, op. cit.).

Segundo entrevistados, a titulação e a grilagem são os grandes problemas fundiários do Sertão do Araripe, dificultando o acesso de agricultores a programas e políticas governamentais voltados à agricultura, a exemplo do crédito oficial do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Para sanar este problema, está em andamento a regularização fundiária de propriedades rurais na região, feita pelo Instituto de Terras e Reforma Agrária do Estado de Pernambuco (Iterpe), com o auxílio do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Ouricuri.

A distribuição de terras na região é feita principalmente via crédito fundiário do Banco do Nordeste. A maioria dos assentamentos é constituído por agricultores que passaram pelo processo de fragmentação por herança nas terras de seus antepassados, e organizaram-se conjuntamente para adquirir uma terra por esta via mais institucional. Muitos tomam conhecimento da possibilidade de acessarem a terra via crédito fundiário por participarem de associações ou sindicatos, o que é um indicativo de que a hipótese de que o engajamento na rede de atores da sociedade civil do Araripe leva ao acesso a ativos, neste caso, a terra, está correta.

Entretanto, a rede de atores não tem como foco assessorar na luta pela terra, e sim trabalhar para que o governo elabore políticas agrárias específicas para cada área, e na criação de condições para que assentamentos já constituídos obtenham melhorias.

Existem também assentamentos conquistados através de ocupações de terras, porém não são a maioria, não sendo prática comum na região a desapropriação de terras. Segundo informações colhidas em campo, existem dois assentamentos do INCRA no município de Santa Cruz, ambos instalados após reivindicações da FETAPE. Já em Ouricuri são dez, sendo seis originários de ocupações de terra da FETAPE e quatro do MST. Há assistência técnica e extensão rural nestas áreas, desenvolvidas pela Delta, empresa contratada pelo Incra, que, entretanto, trabalha de maneira convencional, não seguindo os preceitos da agroecologia. É possível perceber que a agroecologia é restrita às organizações da sociedade civil e alguns órgãos de governo, não tendo sido incorporada por organizações privadas.

A maior fonte de renda da região vem do polo gesso, localizado nos municípios de Trindade e Ipubi (municípios com o menor percentual de população rural do Araripe, não à toa), sendo o Araripe responsável por 95% da produção nacional de gesso. As empresas são, em sua maioria, de pequeno porte, e empregam, diretamente, cerca de 12 mil pessoas, e 60 mil indiretamente. Como combustível para a produção, utiliza-se lenha feita da vegetação nativa, sendo consumido, anualmente, em torno de 1,1 milhões de m³ deste material. Entre 1989 e 2004 a vegetação de caatinga da região sofreu uma redução de 17%, o que a Fupef, em seu relatório acerca de um *Programa Florestal da Chapada do Araripe*, deve à produção de gesso. Além disto, esta lenha é obtida, na maior parte das vezes, de forma ilegal, o que faz com que sua extração seja feita sem que se tomem as medidas necessárias para manutenção da qualidade ambiental (Fupef, op.cit).

Assim, esta atividade é determinante para o agravamento dos problemas ambientais relacionados ao desmatamento para uso da caatinga como fonte de biomassa para geração de energia (Embrapa, 2006). Além do desmatamento, as queimadas e o uso abusivo de fertilizantes químicos, herbicidas e agrotóxicos vêm destruindo variedades agrícolas e adaptadas à região, além de degradarem os solos da região, que apresentam necessidade de recuperação ou preservação (MDA, FOTEAR, IADH, 2011).

Grande parte da população do Araripe trabalha em atividades agropecuárias. As principais culturas permanentes são a banana, castanha de caju, coco-da-baía, café, laranja e manga (IBGE, 2006). Porém, o predomínio é da agricultura temporária, o que demonstra o perfil de subsistência das atividades agrícolas na região. Os principais cultivos são claramente voltados para o autoconsumo, sendo estes o feijão, o milho e a mandioca (Fupef, op. cit.).

As principais cadeias produtivas são a apicultura, a mandiocultura, a bovinocultura¹⁴ e

¹⁴ Esta atividade concentra-se no município de Bodocó, o polo leiteiro da região, onde os solos são favoráveis para a pastagem.

a caprinovinocultura¹⁵. A produção de mel é uma importante atividade no semiárido, e a região do Araripe é a maior produtora deste em Pernambuco.

Não há saneamento básico em nenhuma das cidades da região, e a área urbana dos municípios é abastecida de água por uma adutora do rio São Francisco. A área rural não possui abastecimento regular.

2.2 As origens da rede

Bernardes (2003) afirma que o conhecimento de uma realidade supõe o conhecimento de sua evolução histórica até o momento que se deseja analisar, posto que os supostos que foram em sua origem condições históricas da formação dessa fração da realidade revelam-se como resultado e condição de sua reprodução. Por concordarmos com a autora, acreditamos que devemos investigar as medidas adotadas em outros períodos históricos e que deram condições para a atual conformação da rede de atores do Araripe.

O sertão é visto por Albuquerque Júnior (1999) como um “território da revolta”. Isto porque as demandas e necessidades são intensas no semiárido, porém não são historicamente contempladas por políticas públicas estruturantes e são agravadas pela concentração fundiária e hídrica, como já visto no primeiro capítulo. Assim, sobretudo nos períodos de seca, a população costuma se organizar contra esta situação opressora, o que incentivou e incentiva a organização da sociedade civil.

Em entrevistas nos trabalhos de campo, foi relatado por membros da Igreja católica que padres circulavam pela região do Araripe no século XIX, trabalhando com mutirões, e tendo especial preocupação com as questões da terra e da água.

Assim, em algumas regiões, os fatores desagregadores, como falta de terra, água e alimentos, foram parcialmente compensados pela forte identidade cultural e pela solidariedade desenvolvidas em práticas religiosas, no trabalho conjunto, no compartilhar de recursos naturais escassos e no uso comum da terra para criação de animais (Tonneau e Cunha, 2005).

Em Pernambuco, especialmente, durante o primeiro governo estadual de Miguel Arraes (1962-1964) foi criado o Projeto de Apoio à Zona Rural (hoje denominado Programa Estadual de Apoio ao Pequeno Produtor Rural - Pro-Rural), que, segundo entrevistados no trabalho de campo, incentivou a organização coletiva nas comunidades, na medida em que a realização de projetos pelo programa era condicionada à existência de uma associação dos agricultores nestes locais. Esta obrigação fortaleceu a articulação da sociedade civil, ainda

¹⁵ A criação de caprinos concentra-se em Parnamirim. Os animais se alimentam da vegetação da caatinga, e provavelmente por isto a mata nativa do município está preservada.

conforme afirmado em entrevistas.

Diversos atores sociais entrevistados apontaram a importância das Pastorais Rurais para a organização da sociedade civil na região do Araripe. Havia uma equipe volante que circulava pelo Sertão do Araripe, trazendo uma nova experiência de organização da sociedade, criando Comunidades Eclesiais de Base (CEBs)¹⁶, sendo a primeira delas fundada no município de Santa Filomena na década de 1970.

Segundo Sabourin (2005), a maioria das organizações de agricultores e de trabalhadores rurais do sertão nordestino tem suas raízes no movimento sindical camponês ou nas Comunidades Eclesiais de Base.

Petersen (2004) esclarece que as Comunidades Eclesiais de Base surgiram no contexto da ditadura militar, que reprimiu organizações populares no mundo rural brasileiro, obrigando os produtores familiares a construir novos canais de participação cívica e ação política. Esse novo espaço foi encontrado sobretudo na Igreja católica, muito disseminada no rural e que escapava, de certa maneira, ao controle militar. Além disto, a Igreja possuía uma relativa independência em relação às oligarquias rurais, podendo criar certa organização social.

A implantação das Comunidades Eclesiais de Base por todo o país na década de 1970 favoreceu discussões acerca das dificuldades sociais nas comunidades rurais. Assim, a Igreja deixou de ser apenas um espaço de expressão religiosa, e passou a atuar também como um ambiente para a reflexão coletiva sobre a vida material nas comunidades rurais.

As CEBs criaram uma metodologia própria para a ação de populações historicamente excluídas. As estruturas centralizadas de coordenação política foram erradicadas, e criaram-se organizações desconcentradas, que se construíam a partir de questões colocadas pelo cotidiano das famílias. Mesmo temas abrangentes eram conduzidos à luz de suas manifestações na vida das comunidades, fazendo uma ligação do geral com o particular e do macro com o micro. Esta maneira de estruturar-se permitiu que as comunidades partilhassem um olhar crítico sobre a realidade local e se mobilizassem para planejar ações de enfrentamento dos problemas coletivamente identificados (Petersen, op. cit.)

Ainda segundo Petersen, as CEBs também permitiram que as lideranças que emergiram a partir desta fossem independentes da política institucionalizada realizada na maioria dos partidos políticos, que muitas vezes têm referências padronizadas e desvinculadas dos contextos locais. Estes líderes foram fundamentais para o fortalecimento do sindicalismo no semiárido nordestino posteriormente.

¹⁶ Ligadas às CEBs sempre estiveram as pastorais sociais, principalmente as da Terra, da Saúde e da Mulher (Malvezzi, op. cit.).

Assim, as CEBs estimularam a revitalização da sociabilidade nas comunidades rurais através da participação efetiva das famílias nas dinâmicas locais, com possibilidade de agir sobre a realidade imediata, valorizar os recursos materiais e as capacidades humanas localmente disponíveis. Disseminaram-se processos de ajuda mútua e serviços comunitários, como as casas de farinha, as roças coletivas, os bancos de sementes e os mutirões.

Posteriormente, na década de 1980, tomou forma a experimentação de práticas e métodos alternativos aos pacotes tecnológicos da Revolução Verde, como a adubação orgânica, a adubação verde, o uso de plantas medicinais e os métodos naturais de controle de pragas, dentre outros. Ainda segundo Petersen, este foi o momento em que o movimento agroecológico começou a se constituir, graças à interação das comunidades rurais estimuladas pelas CEBs com instituições que trabalhavam com agricultura alternativa, especialmente ONGs. Este diálogo foi possibilitado pelas similaridades entre as CEBs e as ONGs, em particular naquilo que se refere à mobilização das capacidades coletivas locais. O Sertão do Araripe é um exemplo desta interação, que foi uma das bases fundadoras da intensa organização da sociedade civil na região.

Neste contexto, foi criado, em 1983, após experiências bem sucedidas de assessoria técnica a organizações de produtores familiares, o Projeto Tecnologias Alternativas, vinculado à Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional (PTA/FASE). Buscava-se o uso de tecnologias e processos alternativos, com técnicas baseadas na utilização de recursos locais e processos fundados nas capacidades organizativas locais. Em 1988, o projeto já estava presente em 10 estados do país, nas regiões sul, sudeste e nordeste, onde foram criados centros de agricultura alternativa (Petersen, op. cit.).

A Rede PTA foi importante na medida em que inseriu no debate sobre agricultura alternativa o tema dos “agricultores como agentes de transformação social” e a preocupação com “a valorização do conhecimento popular” (CTA-O, s.d.: 10). Assim, não se tratava apenas de uma crítica ao modelo da modernização agrícola, mas de atuar de forma vinculada a processos sociais locais, procurando difundir técnicas e métodos apropriados às situações específicas dos produtores. Buscava-se uma estratégia profundamente discordante da implementada pela chamada Revolução Verde, em que os produtores familiares eram considerados meros receptores das modernas tecnologias, ficando impedidos de exercer qualquer resistência a este sistema técnico (Petersen, op. cit.).

Entendia-se que, embora os agricultores familiares fossem eficientes criadores de técnicas, apresentavam limitada capacidade de difundi-las para públicos mais amplos. Um dos papéis das equipes seria o de identificar, sistematizar e testar essas práticas para

posteriormente difundi-las por meio de cursos, impressos e outros meios de extensão rural.

O PTA, ao invés de focalizar a tecnologia alternativa como produto acabado, buscava-se voltar-se para o processo social que a gerou, procurando estimulá-lo. Assim, o foco não se encontrava apenas nas técnicas, mas também na ação dos agentes de inovação técnica. De passivas receptoras de tecnologias, as famílias foram estimuladas a assumirem um papel ativo como agentes de disseminação e criação tecnológica.

Para Petersen, o técnico preconizado pelo PTA deixaria de ser um mero repassador de receitas de manejo agrícola e assumiria um papel de assessor dos grupos de agricultores-experimentadores, e seus conhecimentos científicos passariam a ser vistos como mais um insumo para os experimentos conduzidos localmente. Esta concepção de assistência técnica ainda norteia a atuação no Araripe nos dias de hoje. Os técnicos de ONGs como Caatinga e Chapada assumem uma posição de ajuda e necessidade mútua com os agricultores, tornando a ONG não uma simples porta-voz deste segmento social, mas um ator que atua em conjunto, dando instrumentos para que os agricultores destaquem-se de suas próprias maneiras, e que tenham voz para reivindicar o que desejam.

A forte atuação da sociedade civil no Sertão do Araripe teve na articulação entre o movimento sindical, iniciado pela presença das CEBs e das pastorais rurais, e o movimento agroecológico um importante impulso. Segundo entrevistados, a busca de uma estratégia coletiva para se opor a um modelo predatório de agricultura e pecuária levou à criação de um espaço de diálogo entre organizações de agricultores familiares, organizações não governamentais, lideranças dos sindicatos de trabalhadores rurais de diversos municípios, igrejas, pesquisadores e extensionistas, dentre outros. Esta organização possui articulações com o governo federal e organismos internacionais.

A criação, em 1986, do Centro de Tecnologias Alternativas de Ouricuri (CTA-O) no Sertão do Araripe pela FASE deve-se ao fato de se tratar de uma região representativa em termos de semiárido, ideal para se estudar a convivência com este clima. Na época, considerou-se relevante instalar um CTA em uma zona frequentemente considerada como excluída do progresso como o Sertão, e, mais ainda, em uma região de predominância pecuária e não agrícola, onde havia uso intenso de agrotóxicos e de antibiótico nos animais (CTA-O, s.d.).

Segundo entrevistas, a presença das Comunidades Eclesiais de Base (e de sindicatos e outras organizações da sociedade civil, provavelmente frutos da atuação das CEBs) na área também foi decisiva para a escolha. O município de Ouricuri foi elegido devido à sua centralidade geográfica, localizando-se a uma distância de 600 a 700 quilômetros das

principais capitais da região nordeste. Além disto, a uma distância relativamente curta, em Petrolina, estava localizado um importante centro de pesquisa oficial, o Centro de Pesquisa Agropecuária do Trópico Semi-Árido (atual EMBRAPA Semiárido). A instalação do CTA-O em Ouricuri, devido à sua centralidade física e social, possibilitou que sua importância na região fosse incrementada, tornando o município ainda mais central, a despeito de não ser o mais populoso ou rico do Araripe.

Segundo documentos elaborados por técnicos do próprio centro, o CTA-O teria como função a experimentação no meio rural das soluções preconizadas pela agricultura alternativa para as zonas áridas, como a utilização de cobertura morta e a incorporação de matéria orgânica ao solo. A intenção do lugar, seguindo as diretrizes do CTA, era a de criar um livre serviço de tecnologias para que o agricultor pudesse fazer sua escolha, com propostas para a agricultura, horta, galinheiro, criação de animais, construções, gestão da água e apicultura, criadas, testadas e difundidas na sede instalada no sítio Lagoa do Urubu, próximo a Ouricuri. Inicialmente o trabalho ficou restrito a este município, porém, após os primeiros dois anos, espalhou-se para o restante do Sertão do Araripe (CTA-O, s.d.).

Foi criada uma metodologia de diagnóstico, para que não fossem impostas propostas não adequadas aos produtores. Assim, “o CTA-O passou de uma aproximação baseada nos métodos de difusão a uma reflexão mais profunda sobre as técnicas e os sistemas agrários” (CTA-O, s.d.: 17), com um permanente ajuste entre o conhecimento empírico e científico e as necessidades dos beneficiados.

Assim, o objetivo geral do CTA era o de favorecer o controle pelos pequenos produtores de seu próprio progresso, particularmente no domínio tecnológico. Isso pressupunha, além de certas condições (sociais, econômicas, técnicas) na escala da unidade de produção, a existência de uma organização de produtores capaz de obter os meios exteriores necessários, como crédito, assistência técnica e poder de barganha com o mercado. Esta necessária ordenação de produtores impulsionou ainda mais a articulação dos atores sociais na região. Assim, criou-se um círculo virtuoso na gestão local do conhecimento agroecológico, entre os processos de experimentação prática e a atuação política dos segmentos sociais.

O CTA-O desvinculou-se do PTA-FASE em 1988, tornando-se uma associação autônoma, em um movimento ocorrido similarmente em outros CTAs. Esta foi uma evolução natural e necessária da opção adotada pela entidade, de prioridade na construção das redes locais. Nesse sentido, podemos afirmar que a perda de vitalidade da Rede PTA foi se processando à medida em que se fortaleciam as estratégias de desenvolvimento local (Petersen, op. cit.).

No caso do Araripe, a rede de atores sociais se mostrava cada vez mais estruturada, com capacidade de seguir um caminho independente do PTA. A citada rede já congregava instituições formais e informais de diferentes naturezas e indivíduos de diferentes inserções sociais: ONGs, organizações de agricultores familiares, instituições oficiais de pesquisa e extensão, igrejas, pesquisadores e extensionistas, dentre outros. Esse vínculo com atores que se inserem de forma diversificada na sociedade permitiu que os referenciais da agroecologia se capilarizassem no território, assentando a rede local em bases sociais sólidas.

O CTA-O tornou-se uma organização não-governamental (ONG), denominada Centro de Assessoria e Apoio aos Trabalhadores e Instituições Não Governamentais Alternativas (Caatinga), porém sua atuação manteve-se na mesma linha, dedicando-se, sobretudo, ao assessoramento e assistência técnica e extensão rural. Foi dada continuidade ao trabalho com estratégias de captação e manejo da água – como cisternas de placas, barragens subterrâneas, barreiros trincheira e micro-irrigação; com sistemas de produção de alimentos e geração de renda – como apiários comunitários, cultivos agroecológicos (roçados, hortas, pomares), criação de animais (caprinos, ovinos, aves caipiras), produção e armazenamento de forragens (cultivos de espécies resistentes, silagem e feno) e resgate e conservação de recursos genéticos locais (sementes, plantas, animais); e na geração e intercâmbio de conhecimentos – através da troca de saberes entre conhecimentos locais tradicionais e os conhecimentos científicos, e na promoção da educação contextualizada para a convivência com o semiárido.

Durante os anos de 1990, segundo declararam funcionários da ONG em entrevistas, o Caatinga dedicou-se, além da experimentação de tecnologias sociais para a convivência com o semiárido, às parcerias internacionais, firmadas com entidades como a União Europeia e a ONG britânica Oxfam, e à divulgação de seu trabalho, com a criação do programa de rádio da organização e a produção de material informativo impresso. Houve uma modificação locacional, com mudança da sede rural para a urbana, localizada na cidade de Ouricuri.

Atualmente a organização dedica-se à promoção da agroecologia, à multiplicação de tecnologias sociais, ao aumento do número de parceiros e à participação em conselhos, fóruns e articulações – como CMDRS, Fotear e articulações como ANA (Articulação Nacional de Agroecologia)¹⁷, ATER-NE e ASA (Articulação do Semiárido Brasileiro), sendo, deste último, fundador. Também trabalha com a promoção de crédito alternativo e acesso ao mercado pelos agricultores. O Caatinga trata-se de uma associação, formada por funcionários e ex-técnicos, professores e agricultores, dentre outros. São realizadas assembleias deliberativas, com a presença

¹⁷ A ANA reúne movimentos, redes e organizações engajadas em experiências de agroecologia e de construção de alternativas sustentáveis de desenvolvimento rural.

dos sócios, duas vezes por ano.

A ONG se dedica a três programas, que abarcam projetos. A divisão não é estanque, e há projetos que fazem parte de mais de um programa, e funcionários que trabalham em mais de um deles. São eles o Programa de Desenvolvimento e Inovação Institucional (PDII), que trabalha com mobilização e gerência de recursos, comunicação e a contratação de pessoal; o Programa de Desenvolvimento Regional de Políticas Públicas (PDRPP), que é dedicado às participações da instituição na discussão, elaboração e implementação de políticas públicas e no fortalecimento de suas parcerias com outros atores da sociedade civil; e o Programa de Construção do Conhecimento Agroecológico para Convivência com o Semiárido (PCASA), que lida com as experiências em agroecologia e convivência com o semiárido junto às famílias agricultoras, organizações e comunidades (Caatinga, s.d).

O Caatinga acompanha mensalmente cerca de 2.000 famílias, sendo 1.600 em conjunto com o Projeto Dom Hélder Câmara – cujo trabalho será melhor detalhado mais a frente neste capítulo. Existe demanda de famílias pelo trabalho do Caatinga, porém só são atendidas aquelas que estiverem ligadas a alguma associação, sob alegação de que não há pessoal nem verba para atender a todos.

A partir dos trabalhos de campo realizados, foi possível perceber que o apoio financeiro e de recursos humanos do Caatinga é fundamental para a mobilização das organizações sociais no Araripe, o que fica claro no fato de a ONG ter assento em todos os fóruns da região. Esta característica em muito se deve ao fato do trabalho do Caatinga ser marcado pelas cooperações, possuindo mais de 100 parceiros, entre associações, sindicatos e outras ONGs. Assim, acreditamos que o fato de o Caatinga existir é crucial para esta rede de atores. Trata-se de um ator regional que atua no fortalecimento da ação coletiva da região em três direções, que se retroalimentam: nas ações técnicas (ou agroecológicas), nas práticas econômicas e no acesso às políticas públicas.

Acreditamos que a criação do CTA-O, e seu desdobramento como Caatinga, foi fundamental para uma mudança na maneira com que as organizações da agricultura familiar agem em relação ao Estado, ao mercado e ao restante da sociedade civil no Araripe. Este ator foi crucial na construção de um projeto comum de desenvolvimento local e na promoção da agroecologia nesta região do semiárido.

2.3 A atual conformação da rede de atores do Sertão do Araripe

A rede do Sertão do Araripe congrega atores que trabalham em um projeto comum de

desenvolvimento local. Trata-se de uma rede constituída por ONGs, associações, sindicatos, bancos públicos e instituições de pesquisa públicas, dentre outros. Foi possível concluir, através dos trabalhos de campo, que o trabalho de base é fundamental, levando a possibilidade da agroecologia e da organização política, entre outros ativos, à população. Este trabalho estimula a criação de mais associações e cooperativas, em um ciclo virtuoso. Neste sentido, o Caatinga tem papel pioneiro e fundamental, pois foi a primeira ONG a se instalar na região.

Além do Caatinga, um dos mais importantes atores nesta conformação social trata-se do Projeto Dom Hélder Câmara (PDHC) - Desenvolvimento Sustentável para os Assentamentos da Reforma Agrária no Semiárido do Nordeste, que faz parte do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat), uma iniciativa do Governo Federal desenvolvida através da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT-MDA) e do FIDA (Fundo Internacional de Desenvolvimento da Agricultura). A instalação do PDHC no Sertão do Araripe, no ano de 2002, foi resultado da reivindicação da sociedade civil, e sua chegada possibilitou a instalação do Território da Identidade e, posteriormente, do Território da Cidadania na região.

O PDHC desenvolve ações para o desenvolvimento sustentável do semiárido, buscando garantir a inserção competitiva, não subordinada, e o empoderamento de agricultores familiares na formação, implementação e controle social de políticas públicas (Silva, op. cit.). O projeto trabalha com temas como segurança hídrica, segurança alimentar, produção e comercialização e acesso ao crédito. No Araripe, tem como foco a assessoria técnica a projetos de agroecologia em áreas de reforma agrária, dedicando-se também às questões de gênero e geracionais.

O Projeto tem uma parceria estreita com o Caatinga e o Chapada, que executam seus projetos em quarenta e cinco comunidades e assentamentos de reforma agrária no Sertão do Araripe, com o auxílio da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Pernambuco (FETAPE) e do Centro de Articulação e Assessoria do Trabalho com Mulheres no Araripe (CAATMA). O Projeto é gerido por um conselho deliberativo, que tem 75% de suas vagas ocupadas pelos agricultores atendidos e 25% por ONGs e representantes governamentais, o que indica o importante papel da sociedade civil na gerência do PDHC. Neste conselho avalia-se o projeto, inclusive o desempenho dos parceiros executores, que tem direito a voz, porém não a voto.

Também atuam na região do Araripe os Sindicatos dos Trabalhadores Rurais (STRs). Os STRs da FETAPE (filiada à CONTAG) estão presentes em todos os municípios do Araripe, com considerável força política, e com unidade, representada pelo Polo Sindical do

Araripe.

Muitas das lideranças dos STRs emergiram durante a atuação das CEBs na região, renovando o movimento sindical de trabalhadores rurais e contribuindo para outras organizações populares no contexto de abertura política do início dos anos de 1980. Sua presença bastante capilarizada em todo o Araripe (e, de maneira geral, em todo o semiárido brasileiro), possibilitou que vinculasse as dinâmicas sociais das comunidades e municípios com as articulações políticas no plano regional. Além disto, as relações criadas entre agricultores serviram como substrato para a criação de abordagens metodológicas e conceituais orientadas para a construção da agricultura alternativa (Petersen, op. cit.).

Em alguns municípios do Araripe estão sendo organizados sindicatos da Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (FETRAF), os Sindicatos dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais na Agricultura Familiar (SINTRAFs). Com isto, é possível perceber que a rede de atores do Araripe não é una, e que existem diferenças internas.

Também está presente no Araripe a Cooperativa de Crédito Rural de Economia Solidária do Araripe (EcoSol Araripe), fundada como uma maneira de viabilizar empréstimos para os desassistidos pelo crédito oficial, utilizando-se da metodologia dos Fundos Rotativos Solidários (FRSs) e trabalhando com a ideia de dívidas perdoáveis. A EcoSol faz parte de uma rede de cooperativas de crédito solidário em Pernambuco, que conta com 13 delas, e mantém ligações com a Central Única dos Trabalhadores (CUT).

O público-alvo é de agricultores, que utilizam este capital principalmente para adquirir animais para criação, para compra de equipamentos e para melhora da estrutura da propriedade; porém artesãos, microempresários e camelôs também são assistidos, e a cooperativa soma 524 associados.

Outra cooperativa atuante na região é o Centro de Organização dos Produtores Agroecológicos do Araripe (COPAGRO), que congrega agricultores que produzem de maneira agroecológica para desempenhar ações principalmente na esfera do mercado e da comercialização. A Copagro organiza as feiras agroecológicas que acontecem semanalmente nos municípios de Ouricuri, Santa Filomena, Bodocó, Exu, Trindade, Araripina e Ipubi e gerencia o Empório Kaeteh.

A Embrapa Semiárido também é importante na rede. Possui uma linha de pesquisa em agroecologia, que culminou com a publicação do Marco Referencial em Agroecologia (2006), uma estratégia de institucionalização da abordagem agroecológica na Embrapa e de renovação do órgão, que busca interagir com órgãos públicos e com o terceiro setor na oferta de

tecnologias, produtos e serviços que contribuam para a agroecologia. O próprio Marco foi elaborado em conjunto com um público externo à Empresa. Assim, se alinha com o movimento da sociedade civil, criando uma relação entre pesquisa e movimento agroecológico, assinalando a importância do envolvimento de agricultores neste processo. O órgão segue uma diretriz de que a diversidade sub-regional e mesmo microrregional tornam inadequados os programas uniformes e padronizados (Fupef, 2007), por isto busca o contato direto com a realidade e os atores sociais que ali estão.

A Empresa Pernambucana de Pesquisa Agropecuária (IPA) trata-se de uma autarquia criada em 1935 voltada para a pesquisa e desenvolvimento de serviços agropecuários, além de desempenhar funções de assistência técnica, extensão rural e implementação de infra-estrutura hídrica. O IPA integra o Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária (SNPA), coordenado pela Embrapa, e tem importante papel na rede do Araripe, dando apoio à construção de cisternas e outras tecnologias sociais.

Também atua na região a ONG Centro de Habilitação e Apoio ao Pequeno Agricultor do Araripe (CHAPADA), com sede em Araripina, também executora do PDHC e que atua nos CMDRS que o Caatinga não acompanha. A ONG presta serviços de preservação e recuperação do meio ambiente, trabalhando com assessoria técnica aos agricultores familiares, buscando a segurança alimentar e a geração de trabalho e renda. Oferece capacitação profissional e empresarial para os agricultores, incentivando a criação de unidades de beneficiamento e a organização de feiras agroecológicas e de cooperativas de comercialização. O Chapada também trabalha com infra-estrutura hídrica, sempre buscando uma metodologia participativa (Fupef, op. cit.).

O Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) estão presentes no Araripe. Mantém boas relações entre si e organizam ações conjuntamente, por terem projetos e objetivos em comum, enfrentando “o modelo capitalista de agricultura e confrontando o Estado”, nas palavras de um de seus dirigentes. Esta pauta revolucionária dificulta a relação dos movimentos com o Estado e a participação em fóruns e conselhos, espaços institucionais por excelência.

Há também o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão Pernambucano (IF Sertão-PE), centro de educação técnica federal sediado em Ouricuri, que oferece cursos que são planejados em conjunto com as comunidades rurais, público-alvo da instituição, segundo um de seus diretores. O IF também faz um trabalho de análise da água das cisternas e das barragens subterrâneas existentes no Sertão.

Também estão presentes a ONG Sabiá, de assessoria técnica, e que atua na Zona da Mata e no semiárido; a ONG Diaconia, formada a partir de grupos da Igreja católica em Pernambuco, Rio Grande do Norte e Ceará para assessoria a agricultores; e a Igreja católica, que tem importante papel na mobilização da população ainda nos dias de hoje.

Em relação à iniciativa privada, esta se coloca como financiadora de projetos, através de seus institutos de responsabilidade social ou ambiental, e não como executora. Isto pode se dever ao fato de ser favorecida por outros projetos, como a transposição do rio São Francisco, a Ferrovia Transnordestina e os perímetros irrigados, não possuindo motivos para engajar-se nesta luta.

No Sertão do Araripe existem consórcios, articulações regionais de associações, que criam proposições coletivas para outras instituições e para o governo. Esta maneira de organizar-se possibilita o acesso da população que vive em áreas mais remotas a programas como o Garantia-Safra, P1MC e P1+2, que muitas vezes restringem-se às sedes dos distritos. Além disto, a criação do consórcio possibilita que a pauta de discussão passe a ser feita na escala de uma região, e não apenas de um sítio. Estes consórcios foram criados pelo Caatinga e estão instalados em Ouricuri, Parnamirim e Araripina (neste último município, são denominados CDC - Comissão de Desenvolvimento Comunitário).

As relações dentro desta rede são muito próximas, e os atores muitas vezes atuam em mais de uma instituição. O presidente da EcoSol é ex-presidente do Caatinga, organização que participou do esforço de criação da cooperativa de crédito solidário, para a qual dá ajuda financeira e auxilia na divulgação do trabalho. A presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Parnamirim e do CMDRS do mesmo município é diretora do Caatinga, e o atual coordenador do PDHC já integrou o quadro de funcionários do Caatinga e do Chapada.

Uma importante característica da rede de atores do Araripe é a de que a existência de um grupo ou movimento estimula a instalação de outros. Esta dinâmica pode ser exemplificada com os movimentos sociais de luta pela terra. O fato de o MST já estar lá instalado desde 1990, e articulado com outras organizações, incentivou a chegada do MPA em 2001, e a do MTST posteriormente.

A rede atua diretamente em escala regional (a região do Sertão do Araripe), tendo sua expressão máxima no Território da Cidadania, porém sua ação se estende para todo o semiárido nordestino, através da ASA e da ATER-NE, e para o restante do país, através da ANA.

Existem divergências e relações hierárquicas no interior desta rede, como no exemplo já apresentado da criação de sindicatos da FETRAF. As diferenças também são evidenciadas

na tensa relação entre MST e FETAPE, que, não raro, tomam posições políticas diferentes. Estas discordâncias foram atenuadas com a participação em conselhos e fóruns, que fez com que integrantes destes movimentos percebessem que têm objetivos em comum, e tornasse as relações mais próximas.

A instauração da política territorial, analisada no terceiro capítulo, colaborou para estabelecer as condições necessárias à instauração de um diálogo constante entre diferentes atores sociais locais que até então não “se falavam”, pois perceberam que têm reivindicações em comum. Esse processo contribuiu para que os conflitos existentes entre os distintos atores que constituem o território fossem mais bem-explicitados, estimulando-os a implementarem ações conjuntas, em diálogo ou não com o Estado, orientadas para o desenvolvimento. Essa experiência permitiu construir e legitimar uma nova institucionalidade que intenta viabilizar a discussão de projetos coletivos de desenvolvimento local (Delgado e Leite, 2011).

Diversos atores entrevistados apontaram que há uma articulação mais profunda entre os membros da rede em momentos mais dramáticos, como o atual, de intensa seca. Como já exposto no primeiro capítulo, o desejo de evitar a sazonalidade das ações da sociedade civil foi uma das razões que motivou a criação da ASA. Assim, acreditamos que inovações institucionais como o Fotear podem fortalecer a interação entre os atores, e diminuir esta atuação esparsa.

2.3.1 CMDRS

Em todos os municípios do Sertão do Araripe existem Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS).

Estes conselhos são compostos por representantes de associações (de sítios ou setorizadas de acordo com sua produção), sindicatos, consórcios de associações, ONGs, comissões municipais do P1MC, IPA, Pro-rural, Banco do Nordeste, secretarias municipais e empresas privadas de projetos agropecuários convencionais, entre outros. Os Conselhos são espaços políticos, de disputa de interesses, como o embate entre agricultura convencional e agroecológica. Também há divergências partidárias, com grupos de situação e outros de oposição em relação aos governos municipais.

Nestes espaços são discutidas questões de caráter mais imediato, como a construção de fogões ecológicos (pelo Caatinga e PDHC), a doação de bicicletas de carga; a construção de cisternas calçadão e sistemas de irrigação; a plantação de forrageiras; e a Operação Carro Pipa, ação emergencial que leva água a locais com problemas de abastecimento devido à seca.

Nestes espaços também são discutidos problemas decorrentes de práticas clientelistas

e de compras de votos, como o uso político de cisternas de plástico distribuídas pela CODEVASF. Problemas de corrupção, clientelismo e nepotismo são muito presentes no Araripe, e são pauta de discussão nos CMDRS.

A relação de contribuição mútua entre sociedade civil e Estado torna-se clara nestes conselhos. Percebemos que, para que ações estatais desenvolvam-se, dependem das interações das associações e ONGs com as comunidades. O IPA, por exemplo, para desenvolver um projeto de reparo de poços, delega às associações de agricultores o levantamento das casas que necessitam do serviço.

Os CMDRS também são meios que os atores envolvidos possuem para acessarem ativos. Existem os mais evidentes, como a água, no caso da construção de cisternas e da Operação Carro Pipa, porém também podem ser apontados outros. O Ponto de Cultura na Roça, que tem sede em Dormentes, no Sertão do São Francisco (PE), atende também alguns municípios do Araripe, em parceria com a Fundação do Patrimônio Histórico e Artístico de Pernambuco (Fundarpe) e o Ministério da Cultura, chegando até eles a partir dos CMDRS. Assim, o engajamento nestes conselhos possibilita o acesso ao ativo “cultura”.

O CMDRS de Ouricuri foi criado em 2001, com 24 entidades, sendo oitenta por cento delas representantes da sociedade civil e vinte por cento de organismos governamentais. É um dos maiores de Pernambuco. Na ocasião de sua fundação havia também um Conselho de Desenvolvimento, que tinha composição paritária, e era mais voltado para questões urbanas. No ano de 2007 os dois conselhos se fundiram, em uma ação que aconteceu em quase todos os municípios do Sertão do Araripe, seguindo uma diretriz do Pro-Rural (Programa Estadual de Apoio ao Pequeno Produtor Rural).

Hoje o Conselho de Ouricuri conta com 118 membros, sendo 94 deles representantes de agricultores. Os outros 20% são ocupados por representantes da Secretaria Municipal de Ação Social, IPA, ADAGRO (Agência de Defesa e Fiscalização Agropecuária de Pernambuco), dois representantes da Câmara Municipal (um da oposição e um da situação), CAATINGA, CAATMA, PDHC e Ecosol, dentre outros atores.

Assim como no Fotear, que será melhor trabalhado no terceiro capítulo, os representantes do Poder Executivo não são assíduos nas reuniões, e não costumam tomar posições quando se apresentam. Porém, projetos exitosos costumam atrair padrinhos políticos, que objetivam a promoção de sua imagem. Outra característica em comum com o Fórum Territorial é a lentidão dos processos e a demora para que os projetos tornem-se realidade, o que será melhor exposto no capítulo três.

2.4 O projeto de transição agroecológica no Sertão do Araripe

O trabalho da rede de atores do Araripe tem como sua principal atividade, muito em função das heranças deixadas pelo CTA-O, a transição agroecológica de famílias de agricultores. Este serviço, realizado em conjunto por instituições como o Caatinga, PDHC, Chapada, COPAGRO e EcoSol, pelo o que foi possível aferir nas pesquisas de campo, é feito com dois tipos ideais de lavradores, sendo estes tipos ideais entendidos em um sentido weberiano (Weber, 2003). Os primeiros, denominados “tradicionais”, e que representam cerca de 80% do seu público, geralmente não fazem uso de agrotóxicos. Alguns usam tração animal, mas a maior parte do trabalho é feita de forma manual. Estes agricultores não têm acesso às políticas governamentais, têm pouca capacidade de investimento em infraestrutura e são policultores.

Já a segunda categoria é constituída por agricultores denominados “convencionais”, que somam aproximadamente 20% do público. São médios produtores que aderiram às técnicas da Revolução Verde, fazendo uso de insumos químicos e especializando-se em apenas uma atividade. Têm acesso ao crédito bancário e às políticas do PRONAF e, na maioria dos casos, são famílias cujas propriedades localizam-se às margens ou próximas a algum grande manancial hídrico.

A transição agroecológica é mais simples para os agricultores tradicionais, pois estes já tem o costume de fazer consórcios entre plantas e possuem vários subsistemas dentro do seu sistema (criação de animais, plantios, apicultura). Além disto, possuem o hábito de observar a natureza e detêm saberes e material genético de plantas e animais herdados de gerações anteriores. Estas características permitem que se tornem agricultores-experimentadores. Já os agricultores convencionais passam por um processo mais complexo, de reestruturação de agroecossistemas e visões de mundo.

Os atores que promovem a transição agroecológica utilizam a ideia de agroecossistema, um método de produção baseado em diversos sub-processos, que trocam energia e nutrientes. Esta diversidade possibilita a sustentabilidade da agricultura, sem a dependência de apenas uma atividade econômica, e a independência em relação ao mercado, devido à produção da maior parte dos produtos que se consome. A família é considerada como parte mais importante dos agroecossistemas, onde tudo funciona de maneira cíclica e interligada.

Membros da rede afirmaram em entrevistas que acreditam, baseados em sua experiência, que a transição leva à segurança alimentar, à participação de jovens e mulheres, à geração de renda não-monetária (quando certos produtos passam a ser cultivados na

propriedade e não há necessidade de compra) e ao menor uso de insumos externos. Acredita-se que as práticas tecnológicas não podem ser simplesmente implementadas nas unidades produtivas, mas, sim, traduzidas para seu contexto, através de um trabalho que envolve as famílias de agricultores e os processos ecológicos que ali se desenvolvem, em uma herança da filosofia da Rede PTA.

Esta ideia de transição agroecológica pode ser pensada a partir de um conjunto de abordagens que buscam romper com a divisão sociedade/natureza, onde a natureza é tratada como algo suscetível de ser dominada pela razão, podendo ser reduzida à condição de mero fator produtivo passível de privatização, mercantilização e cientificação (Sevilla Guzmán, 2005).

Tal divisão não se aplica na realidade, o que fica claro quando se reflete sobre o agroecossistema, onde os agricultores e seus cultivos formam uma unidade indissociável, de íntima relação entre seres humanos e natureza. Picolotto e Piccin (2008) complementam esta perspectiva ao afirmarem que tanto a cultura humana molda sistemas biológicos como estes moldam a cultura, mediante uma recíproca pressão seletiva. Trata-se de uma visão co-evolutiva do mundo, em que há um avanço conjunto das perspectivas social e biológica.

Neste sentido, Diegues (2000 apud Picolotto e Piccin, op. cit.) afirma que a diversidade de vida não é vista pelos agricultores como recurso natural, e sim como um conjunto de seres vivos que tem valor de uso e valor simbólico, integrado numa complexa cosmologia. Porém é evidente que existem diferentes níveis de incorporação aos princípios de manejo dos agroecossistemas entre os agricultores, e que esta visão não se aplica à totalidade dos lavradores.

Durante um dos trabalhos de campo realizados para esta pesquisa, foram visitadas terras de agricultores agroecologistas. Estes lavradores apresentaram certas características em comum, sendo a mais chamativa aquela relativa ao tamanho da propriedade. Tratavam-se de minifúndios, e a maior área possuía 12 hectares¹⁸. Além disto, todas as famílias eram proprietárias de suas terras¹⁹, e a maioria herdou sua área de seus pais. Foi apontado que, geralmente, eram áreas degradadas por queimadas, desmatamento e monocultivo de capim para criação de gado, e que o trabalho com agroecologia tornou o solo mais rico. Outro ponto que chamou atenção foi a dependência de políticas de distribuição de renda do governo como o Bolsa Família. Há então uma realidade de famílias proprietárias de pequenas áreas,

¹⁸ Eram minifúndios, pois, como já explicitado, o módulo rural da região é de 70 hectares.

¹⁹ O que reflete o dado já mencionado de que 75,95% dos agricultores da região são proprietários de suas terras. Esta informação também pode sugerir que a rede acessa apenas certa categoria de agricultores, geralmente os mais abastados, por serem proprietários.

geralmente degradadas, e dependentes de ajuda governamental.

Muitos agricultores migraram em algum momento da vida, uma realidade comum no semiárido nordestino. A maioria já trabalhou em propriedades alheias ou nas suas utilizando agrotóxicos. O emprego nos projetos de fruticultura irrigada em Petrolina é usual na região.

Os agroecologistas distinguem-se dos agricultores instalados ao seu redor, e são representantes de experiências pontuais em um contexto de agricultura e pecuária convencionais (e predatórias), marcado principalmente pela existência de pastos e queimadas. Criam técnicas que são incorporadas por organizações e ONGs e replicadas nas assessorias às demais famílias. Vários apontam a importância da rede no sentido de tornar seu trabalho mais conhecido, o que lhes dá uma “injeção de ânimo”, utilizando suas próprias palavras.

Alguns agricultores são replicadores do processo e podem incentivar seus vizinhos a adotarem técnicas agroecológicas, porém esta não parece ser a regra geral. Na agrovila Nova Esperança (localizada em Ouricuri), por exemplo, das 48 famílias residentes somente uma cultiva um roçado realmente diversificado, e cerca de 10 famílias trabalham nos quintais produtivos²⁰. Na agrovila os agricultores tiveram algumas de suas práticas incorporadas por vizinhos, porém de maneira parcial. Em um processo lento, todos os moradores deixaram de praticar a coivara, o desmatamento e o uso de agrotóxicos. Muitos substituíram os produtos tóxicos por técnicas como o fermentado, uma mistura de fezes de animais e folhas rica em nutrientes que afasta pragas. Também se disseminou a utilização de matéria orgânica para cobrir o solo ao redor das plantas.

É consenso entre os agricultores que o trabalho do Caatinga e de seus parceiros fez com que passassem a ter roças mais diversificadas e a biodiversidade de suas áreas aumentasse. Deixaram de plantar apenas milho, feijão e mandioca, os cultivos mais comuns na região, e introduziram plantas frutíferas – nativas e exóticas – , forrageiras, medicinais e ornamentais. Na região existe a antiga tradição de plantar em forma de consórcios, e a agroecologia resgatou esta antiga técnica.

O acesso à água é um diferencial, e quem alcança este bem sofre menos com a seca. Apenas duas das famílias de agricultores visitadas estavam em boa situação e seguiam plantando suas roças. Uma contava com um barreiro e outra vivia em uma área mais úmida, e por isto tinham suas cisternas cheias. Os demais, mesmo que tenham cisternas, passavam por dificuldades devido à seca que assolava a região durante a realização do trabalho de campo,

²⁰ Quintais produtivos são áreas diversificadas onde são plantadas principalmente frutíferas, e que estão localizadas próximas às casas, e não nas roças. O quintal diversificado é o que está dando certo em termos de agroecologia na agrovila, pois a proximidade com a residência permite que toda a família trabalhe nele, além de contribuir para a educação das crianças, pois dá subsídios para a educação contextualizada que é praticada na escola.

com perda de suas safras. Esta situação se dava pois as cisternas de placa, cisternas calçadão e barragens subterrâneas construídas há cerca de três anos não foram abastecidas devido a baixa pluviosidade desde então. Assim, plantios são inviabilizados e situações de aproveitamento político da falta d'água se mantêm. Portanto podemos concluir que o acesso a este bem é um importante gerador de autonomia, e fundamental para a permanência dos agricultores em suas terras.

O costume de fazer mutirões foi apontado como algo em extinção na região, sendo o lidar com a terra feito exclusivamente pela família com a contratação esporádica de um trabalhador contratado, geralmente na época da colheita. Normalmente o trabalho coletivo só é feito quando o benefício é imediato para todos os envolvidos, como limpar um barreiro. Ainda existem exemplos pontuais de ajuda, como a vala da cisterna calçadão da agrovila Nova Esperança, que foi cavada pela comunidade em benefício de uma família que não possuía condições financeiras para pagar pedreiros para fazerem este trabalho. Assim, acreditamos que os agricultores envolvidos com agroecologia apresentam maior tendência a realizar trabalhos coletivos.

Os agricultores agroecologistas geralmente são pessoas influentes em seus sindicatos e associações, e tem presença importante nos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) de seus municípios, o que indica que a agroecologia não se trata apenas da aplicação de técnicas ambientalmente corretas, mas também de um veículo de acesso a determinado ativo, neste caso, o engajamento político. E, sendo os CMDRS espaços de disputa política, envolvem-se ali para defender este projeto de desenvolvimento para o território do Araripe.

Como afirmado anteriormente, apenas os agricultores já engajados politicamente em algum sindicato ou associação têm acesso ao trabalho do Caatinga, PDCH e outros atores. Assim, estas organizações lidam com pessoas que já tem certa organização e a experiência de reivindicar seus direitos. Porém, notamos que o trabalho da ONG muda a atitude das pessoas ao criar um “sentimento corporativo”, de ajuda mútua, além do clima de discussão. Acreditamos que a fundação do Caatinga e a chegada de ONGs e dos movimentos sociais na região incentivou debates que antes não eram feitos, inserindo a política na vida daquela população, e estimulando agricultores já engajados politicamente a se articularem ao movimento agroecológico também. Além disto, muitas destas pessoas não tinham acesso a políticas e incentivos estatais, e ganharam visibilidade frente ao poder público a partir do trabalho destas organizações.

A partir das visitas realizadas foi possível chegar a algumas conclusões. Quanto à

insubordinação em relação ao Estado, a dependência de ajuda governamental seria uma indicação de que esta ainda não foi atingida. A independência em relação ao próprio Caatinga foi em parte verificada, pois famílias de agricultores com os quais a ONG não mais trabalha continuam utilizando as técnicas que aprenderam e criando novas.

A maior independência em relação ao mercado fica clara com a falta de atravessadores, o fato de não se utilizarem insumos químicos industriais, a produção para autoconsumo e a existência de bancos de sementes, encontrados em todas as propriedades visitadas. Com sua existência, a produção agrícola torna-se mais barata, pois não há necessidade de compra a cada safra.

O trabalho das organizações é o de mostrar que técnicas já conhecidas podem ser resgatadas. Assim, não é apenas onde a rede trabalha que há agroecologia. A rede utiliza-se desta denominação, mas na realidade as práticas já existem na região há muito tempo. A importância do trabalho destas organizações está em mostrar aos agricultores que estas práticas podem ser valorizadas, e utilizadas como instrumento político. Assim, não há uma divisão estanque entre agroecologistas e não agroecologistas, como se os primeiros fossem extremamente lúcidos e informados e os segundos vivessem à margem, em uma situação de esquecimento e de uso de técnicas agrícolas rústicas.

Assim, concordamos com Becker (2007) quando o autor afirma que ninguém age completamente segundo o papel designado pelo seu tipo. Tomar como unidade básica de análise um tipo de pessoa, como se aquilo fosse tudo o que ela é, e tudo que fizesse fosse decorrente deste tipo, está errado. Estes agricultores são muito mais que agroecologistas e não agroecologistas. Seria correto afirmar que as atividades são respostas a situações particulares, e as relações entre situações e atividades têm uma coerência que permite generalizações. Podemos dizer que as pessoas que estão em uma situação X, sofrendo tais tipos de pressão e podendo escolher entre tais ações, farão tal coisa (Becker, op.cit :69). Assim, agricultores submetidos à seca, sofrendo influências da Igreja católica e de ONGs, tendem a se articular em redes de agroecologia, porém esta não é uma regra, e esta articulação não diz tudo sobre estas pessoas. Além disto, os agricultores podem se envolver em redes de agroecologia através de outros caminhos, ou podem praticar este tipo de agricultura sem nem mesmo saber o que é “agroecologia”, e sem se engajar nos movimentos políticos de valorização de uma agricultura sustentável.

CAPÍTULO III – A POLÍTICA TERRITORIAL

Como apresentado no capítulo anterior, a organização da sociedade civil no Sertão do Araripe passou por algumas fases. Desde a sua constituição nas CEBs, até a formação do CTA-O e a composição de fato da rede de atores. A formação do Território da Cidadania do Sertão do Araripe está sendo tratada como o coroamento desta organização, e é desta política pública e seus desdobramentos que se trata este capítulo.

Entretanto, por tratarmos de um política que se apropria da ideia de território, acreditamos que devemos, em primeiro lugar, apresentar a noção geográfica deste conceito, para, posteriormente, expôr o uso político do mesmo.

3.1 O território: breve nota sobre um conceito geográfico

Segundo Fernandes (2009), não há como definir um indivíduo, grupo ou comunidade sem inseri-los em um determinado contexto territorial. Para Candiotto e Santos (2009), compreender o conceito de território é fundamental quando se pretende analisar, a partir de uma base geográfica, os processos sociais e suas implicações espaciais. Nesse sentido, além da possibilidade de uma análise que busca integrar a dimensão econômica, política, natural e cultural, a abordagem territorial pode contribuir também para se planejar e gerir o desenvolvimento, a partir de uma perspectiva participativa, e para viabilizar práticas sociais mais democráticas, solidárias e transparentes. Esta colocação de Candiotto e Santos justifica nossa escolha em trabalhar este conceito.

Segundo Souza (2009) o que define o território é, em primeiríssimo lugar, o poder, sendo, portanto, um espaço definido e delimitado por e a partir das relações de poder. Assim, os processos de territorialização seriam aqueles que envolvem o exercício de relações de poder e a projeção dessas relações no espaço.

Haesbaert (2009) concorda com esta noção, e afirma que no território há um foco na espacialidade das relações de poder. Para o autor, "(...) o território pode ser concebido a partir da imbricação de múltiplas relações de poder, do poder mais material das relações econômico-políticas ao poder mais simbólico das relações de ordem mais estritamente cultural" (Haesbaert 2007: 79 apud Haesbaert, 2009).

Manuel Correia de Andrade (1995) também alega que o conceito de território está

muito ligado à ideia de domínio de determinada área, e que devemos sempre congrega a ideia de território à ideia de poder.

Candiotto e Santos (2009) afirmam que Raffestin entende o território como um espaço onde se projetou um trabalho, e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder. Entretanto, apesar de se apoiar no espaço, o território não é o espaço. É uma produção a partir do espaço, que se inscreve num campo de poder. O território expressa uma relação direta entre o poder e sua materialização espacial, e nele e através dele se conformam relações políticas, econômicas e culturais que definem o espaço.

Para Souza (2009), o poder implica a capacidade de estabelecer normas e de fazê-las cumprir, sob penas de sanções morais ou imateriais. Neste sentido, Haesbaert (2009) afirma que o poder é vinculado diretamente a quem detém o controle da mobilidade e dos fluxos, e pode desencadeá-los; e existem os que ficam à margem desse controle e que sofrem com tentativas de imobilização, com o que o autor chama de "contenção territorial".

Porém, Souza (2009) afirma que o poder não precisa estar em uma instância que separe dominantes e dominados – pode ser uma autonomia, ou seja, a capacidade de um grupo, livre de hierarquias e assimetrias, de dar a si próprio a lei, gerindo livremente seu território e os recursos contidos nele. Quando o poder é compartilhado entre todos os membros do grupo, os indivíduos são influenciados uns pelos outros, mas não dominam uns aos outros, destacando-se os princípios da solidariedade e da ajuda mútua. No caso do Araripe, o poder sempre foi coersivo, o que vem mudando, tornando-se persuasivo, o que se reflete no território e na organização espacial do lugar.

Neste sentido, Saquet (2011) afirma que é importante não restringirmos a análise do poder aos seus aspectos negativos, como exclusão, repressão e censura. O autor afirma que existem condições para sustentar experiências de cooperação, solidariedade e afetividade, que, segundo ele, são relações de poder, que, entretanto, não são coersitivas nem concorrenciais. "A partir do momento em que há uma relação de poder, há uma possibilidade de resistência. Jamais somos aprisionados pelo poder: podemos sempre modificar sua dominação em condições determinadas e segundo uma estratégia precisa" (Foucault, 1979: 241 apud Saquet, 2011).

Em outro aspecto relacionado à questão do poder, Candiotto e Santos (2009) afirmam que, na geografia política, a visão de território é destacada como um espaço dominado por um Estado-nação, de modo que a escala de referência mais tradicional do território é a nacional. Santos e Silveira (2001) concordam, ao afirmar que, em um sentido mais estrito, o território é o nome político para o espaço de um país. Entretanto, o conceito tem apresentado variações

ao longo da história.

Para Souza (2003), o território vinculado somente ao Estado nacional não é suficiente. Uma região e um bairro podem ser territórios, em função de regionalismos e bairrismos, ou porque foram reconhecidos pelo aparelho de Estado como unidades espaciais formais a serviço de sua administração ou porque movimentos sociais ali passaram a exercer um contrapoder insurgente.

Saquet (2003) entende que o território é produzido pelas relações de poder engendradas por um determinado grupo social e efetiva-se em diferentes escalas, não apenas naquela convencionalmente conhecida como o "território nacional". Assim, um país seria o receptáculo de diversos territórios e não simplesmente o território.

Souza (1995) também enfatiza a sobreposição de diversos territórios dentro de um mesmo espaço físico, afirmando que existem territórios contínuos e descontínuos, sendo estes últimos também chamados de territórios-rede, conectados sobretudo por fluxos de informações e ações, não dependendo da contiguidade física. Podemos considerar o território da agroecologia no semiárido como um território-rede, pois, apesar de não haver contiguidade espacial, existem diversas ONGs, associações e cooperativas trabalhando com esta temática, estando unificadas na rede da ASA.

Para Fernandes (2009), a pluriescalaridade (ou multiescalaridade) é um princípio básico para a compreensão das diferentes escalas dos territórios. Um transterritório está organizado em escala internacional, mas contém territórios em escala nacional, provincial e municipal. E esses territórios estão em permanente conflitualidade.

Para Souza (1995), as relações de poder que produzem os territórios estão em movimento, de modo que os territórios são fluidos, podendo ser temporários. Como as relações são múltiplas, os territórios também o são, e diversos territórios e territorialidades podem se sobrepor em um lugar. Assim, territórios são construídos (e desconstruídos) dentro de escalas temporais as mais diferentes: séculos, décadas, anos, meses ou dias. Concordando com Saquet, Souza afirma que há uma heterogeneidade de tempos e territórios em cada unidade espacial de análise. Assim, nos dias de hoje, o conceito não é utilizado apenas quando se deseja se referir à escala nacional.

O território é um campo de forças, uma teia ou rede de relações sociais que, a par de sua complexidade interna, define, ao mesmo tempo, um limite, uma alteridade: a diferença entre “nós” (o grupo, os membros da coletividade, os insiders) e os “outros” (os de fora, os estranhos, os outsiders) (Souza, 2003).

A partir desta consideração de Marcelo Lopes de Souza, chegamos a uma outra

definição de território também muito utilizada na geografia: a que associa este conceito à ideia de identidade.

Medeiros (2009) afirma que o território é um espaço de identidade, que o sentimento é a sua base e que a forma espacial teria importância menor, pois esta pode ser variável. Não concordamos com esta pouca importância dada à base material, como veremos mais a frente, porém esta é uma afirmação representativa deste setor de intelectuais que dá grande peso à questão identitária na análise territorial.

Para Milton Santos (2000),

o território não é apenas o resultado da superposição de um conjunto de sistemas naturais e um conjunto de sistemas de coisas criadas pelo homem. O território é o chão e mais a população, isto é, uma identidade, o fato e o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é a base do trabalho, da residência, das trocas materiais e espirituais e da vida, sobre os quais ele influi. Quando se fala em território deve-se, pois, de logo, entender que se está falando em território usado, utilizado por uma dada população. Um faz o outro (...) A ideia de tribo, povo, nação e, depois, de Estado nacional decorre dessa relação tornada profunda (Santos, 2000: 97-98).

Manuel Correia de Andrade afirma que a formação de um território dá às pessoas que nele habitam a consciência de sua participação, provocando o sentido da territorialidade, que, de forma subjetiva, cria uma consciência de confraternização entre elas. Para Haesbaert (1998), o território terá sempre como uma de suas propriedades o assentamento, a ocupação de uma área, um "enraizamento", concreto e simbólico, do grupo social que ali se reproduz.

Haesbaert (1997) resume as duas noções ao afirmar que há uma distinção entre território como instrumento do poder político e território como espaço de identidade cultural. Para ele, o conceito deve ser visto na perspectiva não apenas de domínio, mas também de uma apropriação que incorpora uma dimensão simbólica, identitária e afetiva, utilizando como uma referência fundamental o espaço. Considerando os dois extremos (que, se existissem, seria apenas enquanto "tipos ideais"), percebemos que não é possível conceber territórios puramente funcionais nem territórios puramente simbólicos.

Assim, segundo Haesbaert (1998) para se definir o território deve-se levar em conta dois aspectos. O primeiro, a relação indissociável entre sua dimensão predominantemente material e político-econômica (o fato de ser um espaço definido por relações de poder), e sua dimensão mais imaterial, simbólico-cultural. O segundo aspecto seria a configuração espacial que o território manifesta, seja como uma única superfície, contínuo, seja como um conjunto de superfícies.

Para Haesbaert o poder, e, por conseguinte, o território, é sempre multidimensional e multiescalar, (como também afirmaram Souza, Saquet e Fernandes, como já vimos anteriormente) material e imaterial, de dominação e apropriação ao mesmo tempo. Assim, o geógrafo propõe uma abordagem integradora, que congregue a dimensão econômica (recursos naturais e construídos e seus usos), política (relações de poder) e cultural (identidades) que coexistem e se combinam na produção do espaço e do território. Este é o tipo de abordagem que intentamos realizar nesta dissertação.

Souza (2009) segue a mesma linha ao afirmar que, apesar de acreditar no primado da dimensão do poder na conceituação do território, não dá as costas à cultura ou à economia. Para analisar os processos de criação e transformação de territórios, estas dimensões devem ser levadas em conta. Para o autor, a defesa de uma identidade pode estar associada a uma disputa por recursos e riquezas, no passado ou no presente, e a cobiça material não é, de sua parte, descolável do simbolismo, da cultura.

Levando a discussão para outro aspecto, Raffestin (2009) coloca que espaço e território não são sinônimos e que, utilizando-os indiferentemente, os geógrafos introduziram em suas análises algumas confusões. É fundamental entender como o espaço está em posição que antecede ao território, porque este é gerado a partir do espaço, constituindo o resultado de uma ação conduzida por um ator. Este ator, apropriando-se concretamente ou abstratamente (por exemplo, através da representação) de um espaço, o “territorializa”, projetando nele algum tipo de trabalho.

Assim, o espaço é resultado das ações humanas através do tempo, e é animado pelas ações atuais que lhe atribuem um dinamismo e uma funcionalidade. Os movimentos da sociedade, dando novas funções às formas geográficas, transformam a organização do espaço, criam novas situações de equilíbrio e ao mesmo tempo novos pontos de partida para um novo movimento. Por adquirirem uma vida, sempre renovada pelo movimento social, as formas podem participar de uma dialética com a própria sociedade e assim fazer parte da própria evolução do espaço (Santos, 2002).

Corrêa (2003) completa este raciocínio ao afirmar que o espaço é o *locus* da reprodução das relações sociais de produção. O autor utiliza o conceito de “formação sócio-espacial” para explicitar que uma sociedade só se torna concreta através de seu espaço, do espaço que ela produz e, por outro lado, o espaço só é inteligível através da sociedade. Assim, há uma relação dialética entre ambos, e não se pode falar em sociedade e espaço como se fossem coisas separadas que nós reuniríamos *a posteriori*.

O mesmo autor considera que o espaço é um fator social e não apenas reflexo social, desenvolvendo um papel na sociedade, condicionando-a, e compartilhando do complexo

processo de existência e reprodução social. As práticas espaciais, isto é, um conjunto de ações espacialmente localizadas que impactam diretamente sobre o espaço, o alteram no todo ou em parte, ou o preservam em suas formas e interações espaciais. As práticas espaciais da ação coletiva e da agroecologia alteram o espaço do Sertão do Araripe, modelando a paisagem de acordo com a noção de desenvolvimento a que servem.

Neste sentido, cabe a colocação de Souza (2003) que territórios são relações sociais projetadas no espaço, e não espaços concretos, sendo os espaços substratos materiais das territorialidades.

Dessa forma, Haesbaert (1998) afirma que o território incorpora uma base física, material, e que sempre deve ter uma base concreta para ter caráter geográfico. Souza (2009) concorda, e afirma que, como projeção espacial de relações de poder, o território não pode jamais ser compreendido e investigado sem que o aspecto material do espaço social seja devidamente considerado. Porém o mesmo autor chama atenção que confundir o território com o substrato espacial material equivale a "coisificar" o território, fazendo com que não se perceba que, na qualidade de projeção espacial de relações de poder, os recortes territoriais, as fronteiras e os limites podem todos mudar, sem que necessariamente o substrato material que serve de suporte e referência material para as práticas espaciais se modifique. Assim, territórios são, no fundo, antes relações sociais projetadas no espaço que espaços concretos.

A partir de Raffestin, Santos, Souza, Haesbaert e Saquet podemos afirmar que o território vai além de uma delimitação física, pois inclui relações de poder, e é também influenciado pela identidade de indivíduos e grupos sociais, havendo uma combinação da dimensão material com a simbólica. Assim, os territórios são produzidos por ações e objetos, pelo imaterial e o material, e sua concretização requer apropriação, dominação ou controle (Candiotto e Santos, 2009).

O território é palco de diversas políticas, tanto públicas quanto privadas. Estas políticas atendem a diferentes modelos de desenvolvimento, que causam impactos socioterritoriais, e muitas geram também resistências, produzindo constantes conflitualidades. Nesse contexto, tanto o conceito de território quanto os territórios passam a ser disputados, havendo então disputas territoriais nos planos material e imaterial (Fernandes, 2009).

As disputas territoriais não se limitam à dimensão econômica. Pelo fato do território ser multidimensional, como também afirma Haesbaert, as disputas se desdobram em todas as dimensões. Assim, elas ocorrem âmbito político, teórico e ideológico, o que nos permite compreender os territórios materiais e imateriais.

Por fim, Haesbaert (2009) também afirma que o território define-se antes de tudo com

referência às relações sociais e ao contexto histórico em que está inserido. Assim, a contextualização histórica do território é fundamental.

Todas estas afirmativas acerca do território são puramente acadêmicas. Na esfera política, o conceito é utilizado de outras maneiras. Delgado e Leite (2011a) afirmam que, nas políticas públicas, o território é visto como o grande elemento repositório, condensador e regulador das relações, dotado da propriedade de sintetizar projetos sociais e políticos, e à ação pública caberia apenas animá-lo, construindo confiança e consenso duradouros.

O território que deveria ser visto como ambiente politizado, em conflito e em construção é posto como ente mercadejado e passivo, mero receptáculo. O que é fruto de relações sociais aparece como relação entre objetos. Há uma coisificação e o território parece ter poder de decisão, transformado em sujeito coletivo (Brandão, 2007 apud Delgado e Leite, 2011a: 13).

Bonnal, Cazella e Delgado (2011) afirmam que a municipalização das políticas públicas mostrou-se frágil, e teve baixa capacidade de tornar mais efetivas as ações de mudança que eram pretendidas. A esperada sinergia entre os vários setores econômicos e o fortalecimento de parcerias entre municípios de uma mesma zona geográfica e com características socioculturais, econômicas e ambientais semelhantes não se concretizou.

Assim, o território, que é um conceito acadêmico, tornou-se uma escala, que veio, nas políticas públicas, substituir a escala local. Esta nova dimensão de atuação é tratada quase como uma fórmula mágica, capaz de contribuir para o reequilíbrio socioeconômico, a gestão do meio ambiente e uma reforma da governança de áreas mais pobres do Brasil.

Para Bonnal, Cazella e Delgado (op. cit.), os atores locais são fundamentais para a identificação dos limites do território (em sua definição utilizada nas políticas públicas), geralmente por agregação de unidades administrativas (municípios) ou sociais (sindicatos, assentamentos de agricultores, comunidades etc.), e a partir disto constroem uma estratégia de ação que os beneficia.

Tonneau e Cunha (2005) afirmam que o território hoje é entendido como um espaço construído historicamente e socialmente, no qual a eficiência das atividades econômicas é intensamente condicionada pelos laços de proximidade e pelo fato de pertencer a esse espaço. Assim, um projeto territorial pode envolver atores e instituições locais que não necessariamente defendem os mesmos grupos, interesses e ideias, mas trabalham de forma articulada, buscando consensos em torno de um tipo de desenvolvimento. Assim, tanto Bonnal, Cazella e Delgado quanto Tonneau e Cunha mostram que a questão identitária do

território está presente nas políticas públicas, em uma noção retirada da academia.

Assim, existem duas características fundamentais para esta noção de território: primeiro, a existência de um limite ou de uma fronteira e, segundo, a existência de uma especificidade notável, diferenciando o que está dentro da fronteira do que está fora (Bonnal, Cazella e Delgado, op. cit.). E são estas características, dentre outras, as utilizadas na apropriação deste conceito na elaboração de políticas públicas, como no Programa Territórios da Cidadania, exposto neste capítulo.

3.2 A articulação da sociedade civil

O espaço agrário do Araripe pode ser caracterizado como um território formado por atores sociais que já compartilhavam de uma “identidade coletiva” antes da chegada do Programa Territórios da Cidadania. Identidade esta construída, segundo Castells (1999 apud Diniz, 2008), por meio de um “processo de significado com base em um atributo cultural, ou ainda um conjunto de atributos culturais inter-relacionados”. Neste sentido, Wanderley afirma que

o espaço local é o lugar no qual as particularidades de cada um não são anuladas; ao contrário, são a fonte da integração e da cooperação, tanto quanto da afirmação dos interesses específicos dos diversos atores sociais em confronto. O que resulta desta aproximação é a configuração de uma rede de relações recíprocas, em múltiplos planos que, sob muitos aspectos, reitera e viabiliza as particularidades (Wanderley, 2000: 118 apud Medeiros e Dias, 2011a).

Esta identidade coletiva foi um dos fatores que impulsionou a capacidade de iniciativa e permitiu a organização da sociedade civil na região. Existe uma identidade sertaneja que une profundamente os indivíduos, e que se fortalece devido às condições naturais por muitas vezes extremas. Esta organização da sociedade, como já afirmado, já existia em uma escala regional, com uma grande capacidade de ação coletiva, e articulada às agências e políticas governamentais, antes mesmo da criação do Território da Cidadania.

Na realidade, o PTC ali se instalou em razão da existência deste “tecido social”. ONGs, sindicatos, federações e outras organizações mobilizaram-se para a instalação do Território Rural da Identidade e posteriormente do Território da Cidadania, em 2009. Assim, se em muitos locais em um primeiro momento chega o Programa, e este, com suas exigências, pode estimular o surgimento de uma sociedade civil organizada (mesmo que muito frágil), no caso do Araripe ocorreu o contrário.

Para que o tecido social existente se transformasse em uma sociedade civil organizada,

mostrou-se indispensável a presença de um ator regional com capacidade para coordenar o processo entre ONGs, sindicatos e associações, garantindo, ao mesmo tempo, que fosse assumido como um projeto dos agricultores familiares. Esse ator trata-se do Caatinga, que desde a sua criação tem como objetivo a construção de um projeto de desenvolvimento local baseado na agroecologia. É o chamado “protagonismo social territorial” (Bonnal, Cazella e Delgado, 2011: 57), processo mediante o qual determinados atores sociais existentes no território agem coletivamente como portadores da abordagem territorial e como impulsionadores de sua implementação. Uma proposta de desenvolvimento rural, que estabeleça objetivos e linguagens comuns para diferentes atores, também é fundamental para a coesão do grupo, possibilitando a articulação entre atores do território e a formulação de projetos coerentes com essas propostas de desenvolvimento.

Para Abramovay, o pressuposto básico para que uma organização adote práticas inovadoras é que haja, no contexto em que atua, outras organizações voltadas a novos conhecimentos e habilidades capazes de representar um contrapeso às formas convencionais de dominação. E é claro que este processo não se desenvolve sem contrariar os interesses de certos grupos sociais, e isto também ocorreu no Araripe, como veremos mais à frente (Abramovay, 2001). Entretanto, não podemos tomar esta afirmação como regra para todos os casos, pois esta nova organização pode ser capaz de produzir novos conhecimentos. Ou seja, este é um pressuposto neste caso empírico particular.

Assim como no caso da Borborema, exposto por Delgado (2010), as experiências prévias de organização no Araripe prepararam os atores da sociedade civil para participarem na construção da proposta de territorialização da região. O autor aponta três razões para isto (Delgado, op. cit.: 10), que também se encaixam em nosso caso.

A primeira destas razões é o fato de que estes atores já haviam desenvolvido a capacidade de agir coletivamente numa perspectiva regional e não apenas municipal. Os atores da sociedade civil atuavam regionalmente, coletivamente e em rede, e, portanto, já possuíam *know-how* e haviam acumulado experiências para trabalhar nesta escala, estando aptos a participar da dinâmica institucional do Território da Cidadania. Assim, quando o Programa se instalou, consolidou-se esta perspectiva política. Claro que existem resquícios de uma ação restrita ao âmbito municipal, porém estas são situações de exceção, que serão melhor exploradas mais a frente neste capítulo.

A segunda das razões é o fato de já terem sido construídas propostas de inovação tecnológica baseadas na agroecologia, o que lhes capacitou para pensar estrategicamente na direção de alternativas de desenvolvimento rural democrático e sustentável para a região.

Como já exposto no capítulo dois, já se trabalhava com agroecologia há pelo menos duas décadas no Araripe, em um projeto de transição agroecológica. Esta forte articulação entre movimento sindical, organizações não governamentais, movimentos sociais, cooperativas e associações tornou esta “rede” portadora de um projeto de desenvolvimento rural sustentável que é respeitado pela sociedade e economia locais, o que reforçou a sua importância estratégica na dinâmica do Território da Cidadania.

E a última razão é a ideia de indispensabilidade da construção de parcerias com agências governamentais que viabilizassem a formulação e a implementação de políticas públicas diferenciadas para a agricultura familiar regional. Esta indispensabilidade fica clara no fato de a rede de atores do Araripe não ser constituída apenas por membros da sociedade civil, mas também abarcar agências governamentais em sua composição.

Estas agências públicas voltadas ao desenvolvimento territorial não se limitam a oferecer um conjunto de bens e de serviços. Elas também são desafiadas a participar desse processo de aprendizagem, e, assim, modificam uma relação histórica marcada pela centralização das iniciativas e pela falta de articulação real com as experiências vividas pelos atores locais (Beduschi Filho e Abramovay, 2004). Neste sentido, tornam-se aliadas fundamentais da rede de atores.

Se assumirmos que a existência da rede de atores do Araripe preparou estes atores para a política territorial, podemos utilizar a ideia que Becker (2007) denomina de “contingência”: o fato de um evento ser seguido por um outro é contingente de alguma coisa, que, neste caso, é a organização da sociedade civil. Portanto, eventos não seriam nem aleatórios nem determinados. Para o autor, as relações são todas conectadas, sendo partes de um sistema em que o *output* de cada subprocesso fornece um *input* para alguns outros, os quais por sua vez absorvem resultados de muitos outros lugares e produzem resultados que são *inputs* para outros processos, e assim por diante. Os atores da sociedade civil organizados e trabalhando regionalmente seriam um *input* para a instalação do PTC, por exemplo.

3.3 O experimentalismo social

Os atores do Araripe envolveram-se em um fenômeno que tem diversas denominações. Tonneau e Cunha (2005) o denominam de “experimentalismo social”; Diniz (op. cit.) chama de “experimentalismo institucional”. Delgado e Leite (2011a) o chamam de “novas institucionalidades”, e Bonnal, Cazella e Delgado (op. cit.) de “dinâmica institucional”. O fato é que se trata de um fenômeno surgido no Brasil recentemente, no momento de redemocratização do país, através de iniciativas da sociedade. É um processo de inclusão

social e de redefinição de espaços, atores e papéis para a promoção do desenvolvimento, colocando a agricultura familiar como sujeito central do processo de desenvolvimento rural e levando em consideração seus valores culturais. Bonnal, Cazella e Delgado definem o processo como uma interação econômica e política de atores sociais, portadores de ideias e de interesses, que buscam influenciar e apropriar-se das políticas públicas, no contexto de uma dada institucionalidade. O desenvolvimento territorial envolve a costura de parcerias entre iniciativa privada, organizações populares (comunidades, sindicatos, associações), instituições de apoio (ONGs) e poderes públicos.

De maneira geral, foram as organizações não-governamentais (ONGs) que difundiram no país esta experimentação, visando criar um genuíno processo de desenvolvimento rural, um novo paradigma, em substituição às formas emergenciais e compensatórias de se pensar o rural que vigoravam, e que não proporcionavam melhorias substanciais na qualidade de vida destas populações. A solução seria uma articulação entre políticas nacionais e iniciativas locais inovadoras. Estas propostas buscam estabelecer condições para um controle social dos processos e políticas de desenvolvimento, o que em alguns casos ocorreu de fato, e em outros não (Delgado e Leite, 2011a).

O Estado, que “encampou” esta proposta, possibilitou a criação de espaços públicos de participação, nos quais a gestão e as decisões sobre as políticas públicas passam a não se restringir aos agentes estatais, mas são efetivadas a partir das discussões com atores da sociedade civil representados nesses espaços. O público deixa de ser simplesmente o estatal. Estes espaços públicos diferenciados permitem uma maior interação dos gestores estatais com os usuários da política, que podem atuar na sua implementação e controle, o que pode torná-la mais eficaz (Delgado e Leite, 2011b). Eficaz porque, ao monitorá-la de maneira participativa, são incluídos parâmetros e indicadores e exigidas informações que refletem as expectativas que os atores têm para aquela política e para o processo de desenvolvimento que almejam (Delgado e Leite, 2011a). Portanto, o processo tende a tornar-se mais transparente e realmente útil em relação aos resultados esperados.

Esta nova maneira de fazer política tem um grande potencial de romper com os modelos de transferências de fundos públicos que privilegiam os setores mais influentes da sociedade, e possibilita a criação de um financiamento que tenha como objetivo principal contribuir para o desenvolvimento de áreas rurais, através de projetos articulados em torno de um planejamento de médio e longo prazos.

Além disto, a parceria com o Estado traz ganhos às organizações envolvidas, tanto em termos organizacionais, quanto políticos, pois passam a se organizar mais e a inserir-se em

novos espaços, num processo onde o crescimento da política pública e o fortalecimento das organizações envolvidas se retroalimentam.

Assim, este processo de participação social tende a ter dois resultados muito importantes: a evidente descentralização das políticas públicas e o empoderamento dos atores locais, pois permite que sejam ampliadas suas capacidades de atuar em processos de diálogo, negociação, desenho e planejamento de políticas (Delgado e Leite, 2011a).

Porém, quando a sociedade é chamada a participar, passa a ser também corresponsável pelas definições de políticas públicas, deixando de somente reivindicar direitos. Com esta mudança de perspectiva, os atores da sociedade civil devem se qualificar, para que sua intervenção social seja também qualificada (Corezola, 2010).

Além disto, não se deve confundir aumento de participação e controle social dos atores com desresponsabilização das funções que deveriam ser do Estado, como a mobilização dos atores mais frágeis, a dotação do território de infraestrutura e recursos necessários para seu funcionamento e a disposição de funcionários para execução das ações e dos projetos territoriais (Delgado e Leite, 2011b).

Embora, de modo geral, em todos os territórios as esferas do Estado, do mercado e da sociedade civil estejam presentes, os interesses dos diferentes atores que fazem parte dessas esferas em participar na institucionalidade territorial podem ser maiores ou menores, o que vai se refletir na forma particular de combinação dessas três esferas na institucionalidade existente (Bonnal, Cazella e Delgado, op. cit.: 54).

Há situações concretas em que os atores da sociedade civil são especialmente influentes e tiveram, inclusive, uma participação histórica decisiva na implementação da ideia e da abordagem territoriais; há outras situações em que os mercados praticamente não existem ou são muito incompletos; e há outras em que as agências estatais encontram-se muito divididas diante da proposta territorial e atuam de forma bastante fragmentada, algumas favorecendo a sua implementação, outras dificultando-a.

A relação entre as três esferas será sempre precária, já que, ao mesmo tempo em que o funcionamento de cada uma depende do desempenho das demais, a predominância de uma pode distorcer o funcionamento das outras (Bonnal, Cazella e Delgado, op. cit.).

Entretanto, o desenvolvimento territorial possibilita a criação de uma nova relação entre atores locais e o Estado, que passa a buscar se pautar em um projeto de desenvolvimento e não mais em transferências controladas de recursos.

O processo de elaboração coletiva de projetos de desenvolvimento pressupõe a negociação e discussão entre diferentes atores sociais. Para Beduschi Filho e Abramovay

(op.cit) este procedimento torna mais transparente e, talvez, mais eficiente a aplicação dos recursos, rompendo com a lógica segundo a qual aqueles atores com maior influência no poder público se beneficiam particularmente dos recursos da sociedade.

Neste mesmo sentido, Bonnal e Kato (2011) afirmam que não há articulação de políticas públicas se não houver a efetiva descentralização de responsabilidades e de recursos. Ou seja, tem de haver uma redefinição do papel do Estado e da sociedade civil no desenvolvimento territorial e uma nova repartição dos recursos. Isto inclui uma maior articulação entre atores, governamentais e não governamentais, que estão no território, e não a simples transferência das atribuições do Estado para a sociedade civil. A política territorial está condicionada à noção de que cada ator, de forma geral, tem a atribuição de realizar iniciativas relacionadas com a área para a qual tem competência e legitimação.

Para Beduschi Filho e Abramovay (op.cit), os desafios colocados para o Estado são, por um lado, conseguir que os diferentes atores locais assumam, progressivamente, papel mais ativo na construção dos processos de desenvolvimento e, por outro, redefinir o seu papel nessa construção, deixando de ser apenas redistributivo.

A articulação entre políticas setoriais e território no Brasil, até hoje, consistiu fundamentalmente em distribuir incentivos e conceder isenções como formas de estímulo à localização produtiva em regiões deprimidas com base numa decisão do Estado e na execução e controle de suas agências regionais. Por outro lado, existe no Brasil, em particular no nordeste, uma tendência em reduzir as políticas de apoio à agricultura familiar a medidas de assistência social – como aposentadorias e bolsas (Sabourin, 2010).

A rede de atores do Araripe, ao criar um projeto de desenvolvimento rural baseado na agroecologia, passou, no momento em que a ASA constituiu-se formalmente, a se voltar para o trabalho de influência nas políticas públicas para a agricultura familiar, segundo entrevistas realizadas nos trabalhos de campo. Uma condição para o surgimento das políticas de convivência com o semiárido foi a constituição de novas formas de relação entre Estado e sociedade civil, com a ampliação da participação política a partir da afirmação e do reconhecimento de direitos da população sertaneja em relação às definições sobre o seu futuro. Ainda segundo os atores entrevistados, o grupo acreditava que a participação na formulação e na execução de políticas públicas seria o principal meio para legitimar sua proposta política, a de convivência com o semiárido e a consolidação da agroecologia. Assim, a parceria com o Estado sempre foi considerada como decisiva, embora complexa e dúbia, e se efetivou através da execução e gestão de políticas públicas.

As políticas governamentais no semiárido revelam decisões específicas na alocação de

recursos públicos, e sugerem que as organizações representativas da sociedade civil tem conseguido influenciar nas políticas de Estado. O caso do Território da Cidadania do Sertão do Araripe é um exemplo desta mudança. Trata-se de um espaço que possibilita a participação de agricultores, antes excluídos, nas políticas públicas, diminuindo a influência das elites locais nas tomadas de decisão.

Assim, a política territorial não consiste em redistribuir recursos e riquezas já criadas e existentes, mas, ao contrário, em despertar os potenciais para a sua criação. É nesse sentido que se pode falar de cidades e regiões de aprendizagem (Beduschi Filho e Abramovay, op.cit). Os territórios deixam de ser apenas o receptáculo onde empresas e indivíduos atuam, e que tem seu destino nas mãos de uma agência encarregada de distribuir recursos, e passa a depender da capacidade de criação de riquezas que a própria interação entre atores locais é capaz de criar, através de múltiplas instâncias de decisão.

Espera-se que os atores passem por um processo de aprendizagem de saberes, de posturas, de regras, de normas e também de valores: confiança, responsabilidade, justiça e equidade. Isto incentiva a participação da sociedade e a autonomia dos territórios, e promove sua capacidade de se autogerir, de gerar riquezas e aumentar a articulação da gestão de políticas públicas com as demandas sociais.

Dagnino (2000) escreve sobre a “nova cidadania”, uma democracia diferente da simples representação política, em que se afirma o direito a ter direitos de populações que foram historicamente excluídas do processo político. Assim, são constituídos sujeitos sociais que definem e lutam pelo que consideram seus direitos, e não apenas incorporam o que outros afirmam ser. Assim, não se trata da inclusão a um sistema político já dado, mas a participação na definição deste sistema, porém fora dos canais políticos tradicionais, como partidos, eleições e sindicatos. A nova cidadania implica na constituição de espaços públicos de interlocução, debate e negociação de conflitos: “quando politizam o que não é visto como político e tornam público e coletivo o que é tido como individual, desafiam a arena política a alargar seus limites e ampliar sua agenda” (Dagnino, op. cit.: 95).

No Araripe, a nova cidadania é vista na prática. Os canais tradicionais para se fazer política, como os sindicatos, continuam a existir, porém com força cada vez menor, e com a condição de se adaptarem a esta nova maneira de atuar politicamente, menos centralizada e menos apoiada em partidos e centrais sindicais. Apesar disto, sua estrutura consolidada foi fundamental para a emergência do movimento.

No entanto, há uma forte resistência das práticas políticas autoritárias, culturalmente enraizadas nos principais espaços decisórios, dificultado os avanços no processo participativo

de definição de alternativas de desenvolvimento na região. São comuns os casos de manipulação dos espaços de participação direta, na tentativa de manter a política na região baseada no clientelismo e no patrimonialismo.

O patrimonialismo e o clientelismo, combinados à violência ativa do coronelismo, são características fundamentais dos processos políticos restritos que predominaram historicamente na formulação e execução das políticas governamentais no Semi-Árido brasileiro. A violência foi a primeira forma de exercício do poder no Semi-Árido (Silva, 2006: 168).

Os casos relatados, durante o trabalho de campo, de consórcios de associações do município de Parnamirim cooptados por políticos são um exemplo desta situação. O patrimonialismo e o clientelismo estão profundamente enraizados na cultura política da região, e ainda dão sinais de sua existência, embora estejam perdendo força, muito por conta destas inovações institucionais. Uma maneira de se “blindar” contra estas práticas é a diminuição da relação local-local, entre sociedade civil e poder público municipal, preferindo os representantes da população relacionar-se diretamente com o poder público federal, em uma relação local-nacional, que, como veremos, tem se fortalecido nos últimos anos no Araripe. Porém, não podemos ser ingênuos: o clientelismo também existe no seio das organizações dos agricultores. Estas não são ilhas na sociedade brasileira, imunes a esses mecanismos, e reproduzem muitas vezes o sistema dominante (Sabourin, op. cit.).

3.3.1 O Programa Territórios da Cidadania

O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat) e o Programa Territórios da Cidadania (PTC) tratam-se de exemplos de políticas derivadas desta nova institucionalidade e do experimentalismo social.

3.3.1.1 O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais

A Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) foi criada em 2004, ligada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). No cerne de sua formação está o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais, também conhecido como Territórios Rurais de Identidade (Delgado e Leite, 2011a). Este programa foi oficializado em 2005²¹, e pretendia fortalecer os atores sociais do território em torno da construção

²¹ BRASIL. Portaria SDT nº 5, de 18 de julho de 2005. Estabelece procedimentos a serem observados e garantidos junto a Secretaria de Desenvolvimento Territorial, no caso de haver seleção e definição, assim como, modificação de designação e de composição dos territórios rurais. Disponível em: <http://www.normasbrasil.com.br/norma/portaria-5-2005_189726.html>. Acesso em: 10 mar. 2013.

participativa de um plano de desenvolvimento e da elaboração de projetos coletivos para o meio rural. Assim, o programa buscava incentivar a participação da sociedade e a autonomia dos territórios, promover sua capacidade de se autogerir, de gerar riquezas e aumentar a articulação da gestão de políticas públicas com as demandas sociais. Por meio do Pronat, o MDA iniciou a estratégia de desenvolvimento dos territórios rurais, considerando que esses são espaços que permitem a integração entre os diversos atores sociais, identidades culturais, interesses políticos e políticas públicas. Assim, apesar de ser um programa estruturado na esfera federal, faz referência a elementos simbólicos da agricultura familiar e à ação coletiva local (Corezola, Oliveira e Almeida, 2010).

O MDA pretende, com este projeto, encontrar soluções para antigos problemas dos programas de desenvolvimento: aproximar os tomadores de decisão das realidades sociais; garantir a participação das organizações da sociedade civil; dinamizar as administrações municipais carentes de recursos humanos e financeiros; e viabilizar o funcionamento dos conselhos municipais (Tonneau e Cunha, op. cit.).

O conceito de território adotado oficialmente diz respeito a

um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais – tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições – e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (Brasil, MDA/SDT, 2005d apud Delgado e Leite, 2011a: 3).

Esta é uma definição política do território. Leva um importante aspecto acadêmico em conta, a questão da identidade, porém não cita a ideia de poder, fundamental, pelo menos para os geógrafos.

O Pronat originou-se de uma linha de investimentos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) denominada Infraestrutura e Serviços, voltada a obras e investimentos físicos através da canalização de recursos diretamente para municípios selecionados. Como o Pronaf, os territórios de ação do MDA tem como um de seus critérios definidores a presença da agricultura familiar, porém atua em uma escala mais ampla, já que a abordagem territorial parte da concepção de que as políticas públicas para o meio rural deveriam ser planejadas em uma escala mais ampla que o município. Assim, a política territorial surge como um mecanismo para superar as insuficiências do antigo Pronaf Infraestrutura e Serviços (Medeiros e Dias, 2011a).

O principal tema da política está relacionado com a escolha de modelos alternativos de desenvolvimento para as áreas rurais, mais diversificados e heterogêneos. Os locais onde há elevados graus de pobreza e são moradia de agricultores familiares, assentados e populações tradicionais são o foco do programa, objetivando a superação da pobreza e a dinamização econômica (Bonnal e Kato, op. cit.).

A abordagem territorial é priorizada pela SDT, em detrimento da escala municipal ou estadual, por diversos motivos. O primeiro se deve ao fato de os gestores acreditarem que o rural não se resume ao agrícola; o segundo, por crerem que a escala municipal seria restrita para o planejamento e organização de esforços visando a promoção do desenvolvimento, e a escala estadual seria excessivamente ampla; o terceiro seria a necessidade de descentralização das políticas públicas; e o quarto por considerarem o território como a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições (Medeiros e Dias, 2011a).

Beduschi Filho e Abramovay complementam este argumento. Para os autores, a instância do município é, na maior parte das vezes, unidade eficiente para controlar gastos tópicos, setoriais e localizados, porém – e isso é fundamental quando se trata do interior do País – é insuficiente para permitir a revelação do potencial produtivo e da capacidade da população de determinada região.

No Pronat, duas esferas sociais são contempladas na institucionalidade territorial: o Estado e a sociedade civil. De modo geral, as organizações pertencentes a essas esferas e que estão envolvidas na composição dos Colegiados são aquelas reconhecidas como tendo influência no território, como prefeituras, movimentos sociais, sindicatos, ONGs, agências governamentais estaduais e federais, conselhos, entre outros. A participação social na política pública é enfatizada e fomentada, o que pode ser percebido na composição dos colegiados territoriais e nos diferentes níveis de conselhos compostos pelo Estado e sociedade civil (Bonnal e Kato, op. cit.).

A mudança do Pronat em relação ao Pronaf Infraestrutura e Serviços é que este último programa que era implementado pelas prefeituras com a supervisão e o controle feitos pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, os CMDRs, criados para tal fim. A partir da conclusão de que a escala municipal possuía limitações para a realização de experiências sustentáveis de desenvolvimento rural, os recursos do Pronaf Infraestrutura e Serviços passaram a ser canalizados para a política territorial.

Esta modificação reduziu a quantidade de financiamentos recebidos pelos municípios anteriormente contemplados pelo programa, fazendo com que prefeituras e CMDRs perdessem

poder, o que induziu muitos prefeitos municipais a se oporem à nova política territorial e deixou os CMDRs deslocados e sem função (Delgado e Leite, 2011b).

Os recursos deixaram de ser planejados e fiscalizados pelos CMDRs e, neste momento, o Pronat passa a estimular e exigir a criação de Colegiados de Desenvolvimento Territorial (Codeters) para tal fim. Nestes espaços, seriam elaborados projetos com o objetivo de dinamizar a vida social e econômica dos territórios.

Porém, muitos dos Codeters não eram criados como expressão das forças sociais locais em torno de um projeto de desenvolvimento territorial, como preconizavam os documentos que sistematizaram a nova abordagem do desenvolvimento rural, mas o contrário: os agrupamentos e municípios eram comunicados da disponibilidade de recursos e convocados a elaborar um plano para poder acessá-los. Este erro já havia sido cometido quando da criação dos CMDRs para acessar recursos do Pronaf Infraestrutura, e apontado por autores como Abramovay (2003), entretanto, mesmo com a publicação de estudos, foi repetido.

Neste sentido, Medeiros e Dias (2011a) criticam a metodologia de identificação dos Territórios Rurais. Os autores afirmam que a definição da maioria dos territórios foi feita pelo MDA em Brasília, e decididos pelos Conselhos de Desenvolvimento Rural, pelos governos dos estados e dos municípios em conjunto com alguns interlocutores locais, geralmente a partir de considerações políticas ou sindicais. Foram utilizados critérios como o conjunto de municípios com até 50 mil habitantes, ou o conjunto de municípios com densidade populacional menor que 80 habitantes/km², e a maior concentração do público prioritário do MDA (agricultores familiares, famílias assentadas pela reforma agrária, agricultores beneficiários do reordenamento agrário). A população interessada não foi consultada e, em muitos casos, ignora a existência do território.

Além disto, os mesmos autores afirmam que não há praticamente interlocução com a esfera estadual sobre a política territorial. Os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS), quando existem nos estados, homologam territórios e projetos territoriais, mas não têm assento nos colegiados territoriais. Assim, Medeiros e Dias concluem que, a despeito de denominações, os territórios tendem a ser muito mais um espaço de implementação de políticas do que unidades marcadas pela presença de uma identidade.

Diniz (2008) desenvolve esta crítica. O autor acredita que o processo de desenvolvimento territorial apresenta muito mais potencialidades do que concretude, pois há uma baixa identificação dos atores envolvidos no processo.

Especialmente no caso de muitos municípios, fazer parte do território significava

brigar por recursos para “meu” município, sem uma preocupação mais ampliada com o desenvolvimento rural. Deduz-se então que os territórios foram definidos muito mais por decreto governamental do que por um processo de “construção social”, com alguma identidade compartilhada pelos diversos atores sociais. Isto é, cada área definida como território pela secretaria do MDA tinha muito mais uma função de região administrativa, no sentido de se criar uma nova institucionalidade – maior que o município e menor que o estado – que pudesse “potencializar” o uso dos poucos recursos disponíveis (Diniz, 2008: 11).

Assim, a escala das ações passou do âmbito municipal para o intermunicipal, porém muitas vezes a lógica dos investimentos e dos projetos permanece municipalizada (Favareto, 2010), e a interação entre os municípios de uma determinada região é dada mais pela competição do que pelo estabelecimento de parcerias.

O mesmo autor aponta que a política de desenvolvimento territorial tem vantagens, como a introdução da noção de capital social e a incidência de agricultores familiares, assentados e remanescentes de quilombos no rol de quesitos a serem observados. Porém afirma, como os outros autores, que não se pode assegurar que esta política seja derivada da capacidade de mobilização das forças sociais dos territórios em torno de um projeto de desenvolvimento, nem tampouco que a noção de capital social foi efetivamente utilizada nesta seleção.

Porém, por outro lado, a própria existência de políticas públicas que operam a partir de marcos territoriais contribui para que essas áreas de intervenção, muitas vezes não percebidas pelos atores sociais nelas localizados como dotadas de alguma homogeneidade, passem a ser vistas a partir de determinadas características. E existem regiões onde estes espaços destacaram-se positivamente, especialmente para a sociedade civil, que ganhou voz nos processos de decisão política, além de beneficiar-se dos mecanismos de transferência de recursos públicos e de operacionalização das políticas públicas (Favareto, op.cit).

3.3.1.2 O Programa Territórios da Cidadania

A despeito destes problemas, durante o processo de identificação dos Territórios Rurais a SDT percebeu que certos territórios apresentavam-se economicamente mais fragilizados que outros, com baixo acesso a serviços básicos, índices de estagnação na geração de renda e carência de políticas integradas e sustentáveis que possibilitassem a autonomia econômica, e por isto necessitavam de uma atenção emergencial com ações ainda mais articuladas. A partir desta percepção surgiu o Programa Territórios da Cidadania²², que

²² BRASIL. Decreto (sem número), de 25 de fevereiro de 2008. Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-

tem o mesmo referencial conceitual dos territórios rurais, é amparado pela mesma portaria e tem o mesmo recorte e institucionalidade, porém com uma gestão mais complexa.

Assim, o Programa Territórios da Cidadania foi lançado no início de 2008 como um programa adicional ao Pronat. Foi anunciado como a principal estratégia do governo para redução das desigualdades no meio rural, por meio de integração de políticas públicas (Delgado e Leite, 2011a). Surgiu com a intenção de articular em torno de um único território um amplo leque de políticas, buscando reorganizar as que já existissem naquele lugar, com o objetivo de impulsionar o desenvolvimento em áreas especialmente carentes. Foram mobilizados 22 ministérios em um Comitê Gestor Nacional no sentido de planejarem, ainda no âmbito federal, suas ações, de modo a implementarem suas políticas de forma integrada, sob a coordenação da Casa Civil do governo federal, dando coesão a um conjunto de ações, antes dispersas em diversas estruturas do Poder Executivo. Coube aos territórios definirem que políticas seriam prioridade nestes locais (Favareto, 2010).

Os critérios utilizados na seleção dos Territórios da Cidadania foram: o menor IDH (Índice do Desenvolvimento Humano); a maior concentração de agricultores familiares e assentados da Reforma Agrária; a maior concentração de populações quilombolas e indígenas; o maior número de beneficiários do Programa Bolsa Família; o maior número de municípios com baixo dinamismo econômico; a maior organização social; e criar pelo menos um território por Estado da Federação (Delgado e Leite, 2011a).

O PTC, diferentemente do Pronat, tem como objetivos primordiais o combate à pobreza e a conquista de cidadania e direitos em áreas com baixo dinamismo econômico. O planejamento e integração de políticas públicas, já citado, e a ampliação da participação social são outros de seus objetivos (Brasil, 2008).

A participação social se dá principalmente nos colegiados e conselhos. No âmbito estadual, existem os Comitês de Articulação Estadual (CAE), que não preveem a participação da sociedade civil, e são compostos por representantes de órgãos federais, governos estaduais e prefeituras municipais. Já nos territórios estão instalados os Colegiados Territoriais, compostos por representantes do poder público e da sociedade civil dos municípios que o integram. É garantido que pelo menos 50% das vagas dos conselhos sejam ocupadas por representantes da sociedade civil organizada ligada à agricultura familiar, e os demais 50%, ou menos, seriam preenchidas por representantes do setor público, de organizações paragovernamentais e outros setores da sociedade civil não relacionados à agricultura familiar. Por mais limitada que seja a participação popular nos conselhos, a exigência legal de

ao menos 50% de agricultores entre seus membros estimula o reconhecimento público de organizações que muitas vezes ficavam à margem das negociações políticas locais (Delgado e Leite, 2011a).

Os Colegiados Territoriais já existiam no Pronat (os já citados Codeters), porém tiveram de ser ampliados com o PTC, devido à diversidade de programas e ações propostas pelo governo federal. Assim, foram incluídos representantes de governos estaduais, do governo federal, dos conselhos setoriais (de saúde, educação, assistência social e meio ambiente), das universidades e escolas técnicas públicas. No caso da sociedade civil, foram incluídos representantes de atores econômicos como as associações comerciais, industriais, da agricultura, cooperativas, entre outros, dependendo da realidade de cada território. Portanto, os colegiados do PTC são mais amplos que os da Identidade, abarcando atores mais diversos, o que mostra que o programa tem uma visão menos simplista do rural.

Também ampliou-se no Programa Territórios da Cidadania a estrutura dos colegiados, que passaram a possuir uma coordenação executiva de composição paritária. Além destas, as arenas incluem ainda um plenário, com a participação de todos os representantes do colegiado, e câmaras técnicas, que subsidiam as outras instâncias com informações acerca de temas específicos (Delgado e Leite, 2011b).

O Programa Territórios da Cidadania também tem problemas. Medeiros e Dias (2011a) apontam que cada um dos ministérios envolvidos no programa implementa ações que se fundamentam em distintas compreensões sobre o desenvolvimento e sobre o lugar do rural. Muitas vezes, são visões antagônicas, como no recorrente embate entre o Ministério da Agricultura e o Ministério do Desenvolvimento Agrário, que desenvolvem, respectivamente, políticas para o agronegócio e para a agricultura familiar. Estas diferentes visões resultam em ações territoriais de direções opostas, impedindo a articulação de políticas, um dos principais objetivos do Programas. Além disto, a coordenação de um grande número de políticas é muito complexa, assim como o manejo de divergências do extenso público-alvo em relação aos seus interesses no leque de políticas que se pretende articular (Bonnal e Kato, op. cit.).

Medeiros e Dias afirmam, citando Abramovay et al., (2006) que, mais do que um problema de relações entre ministérios, há uma questão acerca do lugar que se atribui às regiões rurais no desenvolvimento do país. Um exemplo é a permanência das sedes dos pequenos municípios sob o âmbito do Ministério das Cidades, e o trabalho do MDA ser muito mais voltado ao fortalecimento da agricultura familiar do que ao desenvolvimento do meio rural. Assim, é reproduzida uma prática tradicional das intervenções estatais, e que a estratégia territorial visava combater – a que restringe o rural ao agrícola e se limita ao

fomento do “desenvolvimento agrícola”.

Assim, para Favareto (2010) o Território da Cidadania revela-se, até o momento, mais uma inovação parcial. Parcial pois abre a possibilidade de que se reconheça o Brasil rural e interiorano como um espaço de investimentos tendo por foco os segmentos mais precarizados, porém reproduz uma dicotomia: para o Brasil dinâmico, a aceleração do crescimento, e para o Brasil rural, a ampliação da cidadania dos mais pobres.

O erro dos entusiastas é achar que o programa representa uma inovação sem precedentes e consistente o bastante para aquilo a que se propõe. Enquanto isso, o mais importante dilema permanece sem solução e, pior, sem portadores sociais capazes de equacioná-lo: como não confinar as regiões interioranas ao eterno *delivery* de políticas públicas. Este é, ou deveria ser, ao menos, o verdadeiro pomo da discórdia. Mostrar quais serão os caminhos da verdadeira integração das políticas, e não sua mera concentração em um ministério, é o grande desafio do programa para ser, de fato, uma mudança institucional significativa (Favareto, 2010: 57).

Porém, por outro lado, Medeiros e Dias (2011b) apontam a importância desta mudança de discurso e vocabulário. O desenvolvimento territorial vem sendo concebido como uma ação que visa possibilitar que determinados segmentos da população – os agricultores familiares – tenham não só acesso aos resultados econômicos do que produzem, mas também a serviços de saúde, educação, comunicação e informação e possam contar com capacidades para valorizar e preservar costumes, tradições e modos de vida. Procura-se contemplar as especificidades, os modos de sociabilidade e as culturas destes espaços. Há, enfim, uma busca em garantir um conjunto de direitos dos quais estes segmentos populacionais têm sido, na maior parte dos casos, excluídos. É neste sentido que as políticas de desenvolvimento territorial representam uma inovação em relação à tradição daquelas direcionadas à população considerada como rural.

Outra questão, esta apontada por Coudel, Tonneau e Piraux (2010), é de que o desenvolvimento territorial é visto como um processo que contribui para desenvolver as capacidades das populações em elaborar, implementar e monitorar os projetos escolhidos. E é este desenvolvimento de capacidades que contribuiria para o empoderamento das populações, ou seja, o maior controle sobre as decisões que afetam suas vidas. Porém, isto não é trivial. Quais são as capacidades que um ator precisa para se envolver no desenvolvimento territorial?

Os autores afirmam que

É necessário ter uma capacidade de interação para compartilhar conhecimentos com os outros (ouvir e falar), para aprender com os outros (abertura para novos

conhecimentos), para envolver novas pessoas nas discussões, para resolver conflitos. Em seguida, para propor projetos adequados, deve-se ter uma capacidade de análise, ou seja, saber mobilizar conhecimentos existentes, construir novos conhecimentos, ter um olhar crítico sobre esse conhecimento. Esta capacidade de análise deve levar ao desenvolvimento de uma capacidade de concepção e programação de projetos inovadores, mas também realizáveis. Para implementar e gerenciar os projetos é preciso ter uma capacidade de realização e de gestão, as habilidades práticas para implementar e gerenciar projetos, mobilizar outros atores dentro das redes territoriais, para construir instituições. Finalmente, para completar o ciclo, é necessário ter uma capacidade de auto-avaliação e crítica, para fazer evoluir o projeto territorial (Coudel, Tonneau e Piraux, op. cit.: 145).

Assim, não são quaisquer atores que serão detentores de capacidades para gerir a política, ainda mais se considerarmos que o PTC foi implementado em locais com pouca identidade em comum, coesão e presença de capital social.

Outra fragilidade da política, apontada por Medeiros e Dias (2011b) e Bonnal e Kato (op. cit.) como um dos maiores entraves para o desenvolvimento territorial, é a falta de legislação específica. Isto faz com que haja uma dependência da sociedade civil em relação aos poderes municipais (que não costumam ser partidários da política territorial) na gestão dos recursos para investimento repassados pela União, o que fragiliza a legitimidade das instituições territoriais e limitam seu poder de ação.

Assim, os projetos são definidos pelos colegiados, porém a contratação deve ser formalizada pelas pouco comprometidas prefeituras. Ou seja, ainda que o processo decisório agora se dê a partir de uma articulação intermunicipal, a execução ocorre com recorte municipal e depende de outra correlação de forças, diferente daquela presente nos colegiados (Abramovay et al. 2006b apud Medeiros e Dias, 2011a).

Os projetos são quase sempre reivindicações de segmentos específicos que estão presentes nos colegiados territoriais, e existe uma tendência dos grupos em situações de carência de procurarem levar benefícios para seu local, para sua “base” de representação. Por contemplarem objetivos de poucos indivíduos, há dificuldade em sua implementação, monitoramento e avaliação. Assim, os colegiados territoriais, além de terem a função de efetivar a participação de diversos segmentos, tem de buscar soluções para diversos percalços. Dentre estas dificuldades, está a construção de acordos que tornem os seus projetos demandas públicas mais amplas que apenas o atendimento do desejo de segmentos específicos da sociedade.

O PTC é representante de uma situação de transição nas políticas públicas para o meio rural brasileiro. Houve mudanças no discurso e no vocabulário, porém as instituições continuam sendo

setoriais e a participação da sociedade civil continua não sendo determinante para os rumos das políticas. Além disto, não há articulação efetiva das políticas públicas nos diferentes níveis administrativos, e a decisão federal por esta coordenação não significou sua aplicação nas demais esferas.

Assim, não basta implementar uma política, afirmar que para receberem recursos as populações devem organizar-se em conselhos e fóruns, e concluir que houve êxito e que há participação da sociedade civil, mesmo que esta não tenha participado do processo de escolha de sua região. Se os atores não forem dotados das capacidades listadas por Coudel, Tonneau e Piraux, a política ficará restrita ao plano das ideias. Portanto, além de uma boa intenção, deve haver uma legislação dando respaldo à proposta e um processo de construção coletiva com os atores locais.

3.3.1.3 Os Colegiados

Diversos autores (Corezola, op.cit; Medeiros e Dias, 2011a) apontam as dificuldades de articulação de diferentes atores dentro dos Codeters. Uma destas dificuldades consiste na relação entre os vários entes federativos (municipal, estadual, federal), que tem interesses diversos e que entram em conflito constantemente. Os representantes dos municípios, por exemplo, tem pouca disposição para pensar como esta esfera se articula com a abordagem territorial de promoção do desenvolvimento rural.

Alguns autores, como Corezola acreditam que o Colegiado é o espaço da pactuação, do consenso, da busca por entendimentos entre os interesses diversos, dispensando o recurso da votação, por exemplo. Já Medeiros e Dias acreditam que o conflito é evitado, como uma forma de se preservar a harmonia entre os diferentes grupos que compõem a arena decisória e, portanto, a sua estabilidade política. No entanto, os autores acreditam que o embate de opiniões e a resolução (nem sempre possível) dos conflitos é uma etapa constituinte do processo participativo, e reforça a importância de que sejam previstos e garantidos mecanismos de incentivo à participação, que assegurem a representatividade dos grupos sociais e a transparência dos processos decisórios.

Para Delgado e Leite (2011a), a eliminação do conflito bloqueia o surgimento de novas dinâmicas e compromete a ampliação dos canais democráticos de participação, na medida em que tende a privilegiar aqueles grupos sociais que possuem posição privilegiada na estrutura de poder local. É relevante considerar que a diferença no grau de representatividade dos variados atores (segundo sua capacidade de articulação política e o conhecimento do funcionamento dos processos burocráticos de acesso a recursos públicos) pode vir a gerar formas distintas de participação e de intervenção desses grupos sociais no processo de gestão,

o que interfere na maneira com que serão aplicados os recursos disponibilizados

Wanderley (2008) contribui neste sentido ao mostrar que os conflitos não precisam ser necessariamente negativos, pois desestruturam as condições sociais para criar uma nova configuração espacial e novos tipos de relações e unidades sociais, que podem favorecer atores tradicionalmente excluídos. Neste sentido, os conflitos e as lutas sociais podem ser entendidos como a sobreposição de projetos sociais e espaciais, onde cada ator inova seus conhecimentos e territorialidades, visando romper com o processo social vigente e impor sua lógica socioespacial alternativa.

Além disto, a sustentabilidade do desenvolvimento territorial depende da combinação das esferas do Estado, da sociedade civil e do mercado. Porém, esta combinação deve ser construída através de deliberações democráticas, o que obviamente inclui a controvérsia e de contestação (Delgado e Leite, 2011a). Assim, a presença das três esferas supõe o conflito, que não deve ser evitado, como se fosse negativo, e sim entendido como parte do processo. Neste sentido, a arbitragem do Estado é crucial para reduzir ou corrigir as imperfeições dos mercados (Cazella, 2010).

Muitos dos conflitos ocorrem pois os atores do Território têm diferentes propostas de desenvolvimento, que afetam desigualmente o espaço e os grupos sociais existentes ali, tanto em termos de quem arca com os custos, como de quem se apropria dos benefícios de sua implementação.

No Araripe, existem três projetos de desenvolvimento. O primeiro, defendido pela rede de atores da sociedade civil, e que foi encampado pelo PTC, é o agroecológico. Apesar de ser o norteador do TC, ainda assim, é o que possui menor quantidade de recursos financeiros. O segundo é o da agropecuária tradicional, caracterizado principalmente pela criação de animais em grandes propriedades. O terceiro é o projeto do polo gesseiro, uma atividade não-agrícola, que gera grande quantidade de capital e que é a principal responsável pelo desmatamento da caatinga da região.

E existem muitos cidadãos, praticantes da tradicional agropecuária de sequeiro, que são excluídos de qualquer projeto de desenvolvimento. São os “invisíveis”, os indivíduos que mais sofrem com as secas periódicas, pois não são contemplados por bolsas governamentais nem por projetos de ONGs e sindicatos. Trataremos melhor destes atores mais a frente neste capítulo.

Há ainda os setores que não se envolvem nos colegiados. Diversos autores (Favareto, 2010; Medeiros e Dias, 2011a; Delgado e Leite, 2011b) afirmam que o setor patronal, ou atores do mercado, não estão representados nestes espaços. E isto ocorreu tanto no período em que

predominava o Programa Territórios Rurais de Identidade quanto após a criação do Programa Territórios da Cidadania.

Geralmente, os atores da sociedade civil têm dificuldade em aceitar a participação dos representantes do mercado, os quais, por sua vez, também não demonstram interesse em participar. Além disto, por estar envolvido um volume de recursos pouco expressivo, destinado a grupos sociais subalternos e oriundo de programas com reduzida influência na política governamental, é provável que os atores empresariais e suas organizações não tenham motivos para envolver-se na institucionalidade territorial, dada sua irrelevância diante dos interesses econômicos e políticos que possuem. Porém isto não significa que a participação dos representantes do mercado está vedada nos espaços públicos de participação. As empresas privadas geralmente são representadas por associações empresariais que, como tais, fazem parte da esfera da sociedade civil. Assim, a participação do setor privado fica “mascarada” como presença da sociedade civil.

Medeiros e Dias (2011a) acreditam que a participação desta esfera seria essencial aos processos de dinamização econômica que decorreriam dos projetos territoriais. Beduschi Filho e Abramovay chegam a afirmar que as empresas (nano, micro, pequenas, médias e grandes) são os mais importantes protagonistas do processo de desenvolvimento, e que buscar o fortalecimento do empreendedorismo entre populações pobres sem que essa tentativa esteja articulada com as realidades empresariais locais promoveria uma preocupante dissociação entre economia e sociedade, e entre políticas sociais e políticas de desenvolvimento. Esta atitude faria com que fosse assumida uma postura de que as políticas sociais têm uma dimensão puramente compensatória e não servem para dinamizar a vida econômica local.

Para Abramovay, se a existência de uma população pequena oferece a vantagem de permitir laços de confiança entre os indivíduos, por outro lado, neste nível, as chances de construir processos inovadores de geração de renda e criação de novas oportunidades de trabalho são muito reduzidas, ainda mais se considerarmos que os municípios aonde atua o Programa Território da Cidadania tendem a ser excessivamente pobres. A atuação conjunta com a esfera do mercado poderia contribuir na criação de trabalho e renda, dinamizando estas regiões.

Além disto, devido ao declínio da renda agrícola e da demanda por mão-de-obra na agricultura, o futuro das regiões rurais passa necessariamente pela diversificação de seu tecido social e econômico. Se a agricultura familiar é uma base fundamental e deve ser priorizada nos investimentos, também não pode ser esquecido que, nos dias de hoje, para garantir a dinamização da vida econômica e social dos territórios as atividades econômicas devem ser

mais diversificadas (Abramovay, op. cit.).

Porém, para Medeiros e Dias (2011a) o desenvolvimento rural brasileiro contemporâneo não está assentado numa opção estratégica capaz de agregar amplos setores sociais e um conjunto consistente de atores governamentais, privados, profissionais e associativos.

E esta opção não parece ter horizonte de mudança. Muitos gestores acreditam que, justamente pela sua maior capitalização e tendo em vista as formas de relação historicamente dominantes na sociedade brasileira, os atores do mercado acabariam controlando os conselhos, trazendo as políticas para o seu campo de interesses e produzindo novas formas de exclusão dos agricultores familiares.

Além dos atores empresariais, outros não se envolvem nos colegiados, como os setores não-agrícolas da economia. Para Medeiros e Dias (2011a) a não inclusão destes setores trata-se de um “vício de origem”: uma falta de proposta estratégica de desenvolvimento que reposicione o lugar do rural e que inclua os diferentes atores e não apenas os ligados à agricultura familiar. Sem dúvida, o foco da política é na agricultura familiar e é natural que as problemáticas deste segmentos se imponham na pauta dos territórios, porém, estas não podem ficar restritas à agricultura.

Delgado e Leite (2011b) esclarecem que a abordagem de desenvolvimento sugerida pelo MDA limita-se, em sua maioria, a projetos setoriais e produtivos, excluindo de sua formulação a articulação da agricultura familiar com outros importantes segmentos sociais. Estes limites têm ligação com a forma como o rural tem sido pensado e com a capacidade dos atores de organizar projetos políticos. E isto limita enormemente o alcance da política, pois as iniciativas apoiadas acabam se circunscrevendo ao apoio a atividades já tradicionais entre os agricultores. A ideia de territorialização das iniciativas envolve bem mais do que a ampliação da escala geográfica e diz respeito mesmo ao reconhecimento das dinâmicas locais e da diversidade de atores que compõem as regiões rurais, que não se limitam aos agricultores e às atividades agrícolas (Favareto, 2010). Este não é um problema apenas deste Fórum, já que a ótica dos conselhos, em geral, tende a ser estritamente setorial. Assim, a ideia de que o planejamento territorial deve ser também intersetorial está contida na abordagem territorial do desenvolvimento, porém praticamente inexistente nos colegiados territoriais.

Nos dias de hoje, há um reconhecimento de que as dinâmicas das regiões rurais não podem mais ser explicadas exclusivamente pelo que se passa na agricultura e na pecuária, e que deve ser considerado um universo para além do setor primário. Na verdade, são nas atividades terciárias onde mais cresce a ocupação de trabalho. A agricultura não é mais o

motor responsável pelo desenvolvimento das áreas rurais, e é necessário reconhecer e estimular sua multifuncionalidade, apostando em alternativas produtivas (Medeiros e Dias, 2011a).

Um exemplo é o das instituições acadêmicas, que representam um elemento estrutural do processo de dinamização das economias rurais. Os suportes intelectuais asseguram a geração e difusão de tecnologias, além de cumprirem o papel de concepção de novas ideias e competências técnicas (Cazella, op. cit.). Porém, a maior parte das unidades de ensino superior localizadas nas zonas interioranas tem poucas iniciativas de pesquisa e desenvolvimento sobre temas específicos da região.

As intervenções políticas devem, segundo Veiga (2003 apud Medeiros e Dias, 2011a) ser elaboradas tendo como referência a construção de um tipo de “ruralidade” que se afirma positivamente e não se submete à tendência histórica e dominante de igualar desenvolvimento à urbanização. Neste sentido, os autores afirmam que

(...) a concepção de rural – como também a de desenvolvimento rural – está em disputa por forças bastante diferenciadas, envolvendo atores com capacidade política (ou seja, com possibilidades de impor visões de mundo) também bastante diferenciada. No caso brasileiro, a opção de delimitar territórios com base na ênfase na presença de agricultores de base familiar é, antes de mais nada, delimitar espaços de disputa com a visão produtivista do rural e de sua funcionalidade aos processos econômicos. Neste caso, além da disputa com a visão de rural para a qual o que importa é o da expansão de monoculturas ou de atividades que atribuam ao espaço outros destinos que não aquele desejado pelas populações que o habitam, há que se considerar também a disputa com uma visão que vê no rural somente um espaço de produção (mesmo que de agricultores familiares), onde o que importa é o “setor agrícola”, dando pouca atenção às dimensões sociais, culturais e ambientais dos espaços. (Medeiros e Dias, 2011a: 18).

Cazella e Medeiros e Dias chamam atenção para o fato de as categorias mais pobres de agricultores familiares também não estarem representadas nestes espaços de discussão e deliberação. Graziano da Silva os denomina de “sem sem”: sem renda, sem terra, sem educação e sem saúde. Trata-se de uma parcela da população também denominada de “sociedade civil desorganizada”, pois não é representada por nenhuma organização associativa, política ou sindical. São “invisíveis” pois não compõem o público-alvo de políticas públicas, exceção feita ao programa Bolsa Família.

Se a participação política demanda recursos, capacidade organizativa e legitimação social (Bourdieu, 1989 apud Delgado e Leite, 2011b), torna-se muito difícil a participação de pessoas que são desprovidas dos bens e necessidades mais básicos. Além disto, não existem

mecanismos para garantir a participação destes “invisíveis” nestes espaços, pois sua entrada pode implicar uma disputa por recursos, que já são escassos (Medeiros e Dias, 2011a). Para que a inclusão dos “invisíveis” nas políticas seja possível, é fundamental prover serviços e equipamentos sociais capazes de ampliar as oportunidades das pessoas, suas liberdades, como diria Amartya Sen, ali onde elas vivem.

Isto pôde ser constatado no Sertão do Araripe. O próprio Caatinga, o PDCH e outros atores trabalham apenas com agricultores que já estejam engajados em algum sindicato ou associação, lidando apenas com pessoas que já tem certa organização e a experiência de reivindicar seus direitos. Agricultores que não estão envolvidos em alguma associação ou cooperativa são dificilmente atingidos pelos projetos das ONGs. E, não os acessando, também não acessam programas governamentais, já que muitas vezes a “rede” do Araripe faz a intermediação entre os agricultores e as políticas de Estado. Assim, os invisíveis não deixam de sê-los. Na verdade, a discrepância entre o acesso a ativos destes agricultores e os outros, engajados, torna-se ainda maior.

Assim, as organizações de representação da agricultura familiar, principalmente sindicatos e associações, e diferentes correntes políticas dos movimentos sociais, participam destas articulações, o que é altamente positivo, porém representam apenas os segmentos intermediários da agricultura familiar e demais populações rurais. Para se falar em representação efetiva da agricultura familiar, em sua heterogeneidade, seria preciso ainda criar formas e mecanismos de envolver tanto os segmentos mais precarizados desta forma social de produção como aqueles mais capitalizados e inseridos em mercados (Favareto, 2010).

Além disto, nos colegiados territoriais devem estar presentes as diferentes concepções de desenvolvimento rural existentes, uma vez que são espaços de construção de possíveis consensos. Resta saber até onde essas diretrizes – e as intenções políticas que as fundamentam – se traduzem em efetiva participação e, mais uma vez, em quem pode efetivamente participar e com que capital político, social e cultural (Medeiros e Dias, 2011a). Como já vimos, nem todos podem efetivamente participar, e certos grupos – os atores do mercado, os atores de setores diferentes do agro, os “invisíveis” – são excluídos dos colegiados, situação que se repete no Fórum Territorial do Araripe (Fotear). Além disto, neste Fórum só é discutida uma única concepção de desenvolvimento. Claro que é a concepção dos que lutaram para a instalação do Território da Cidadania ali e que sempre foram vítimas de uma política assistencialista e pouco voltada para as suas necessidades, e que lutam para que esta política pública tenha êxito. Porém, o Fotear não pode ficar a serviço de apenas uma concepção, e excluir outras perspectivas, pois assim não será um espaço democrático.

No caso do Araripe, os membros do Colegiado podem ser agrupados em três grandes

grupos. O primeiro seria o Estado, representado pelas prefeituras municipais e agências governamentais (como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, universidades, Banco do Nordeste e Instituto de Terras e Reforma Agrária do Estado de Pernambuco – Iterpe). O segundo grupo seria o dos representantes da sociedade civil, na qual se destacam o Sindicato de Trabalhadores Rurais, as ONGs (principalmente o Caatinga e o Chapada), as cooperativas (como Copagro e Ecosol) e movimentos sociais e organizações de agricultores (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST e Movimento dos Pequenos Agricultores – MPA). Já o terceiro grupo seria o correspondente aos representantes de espaços públicos municipais de participação – os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRSs) de vários municípios, que como tal não fazem parte nem do Estado, nem da sociedade civil *strito sensu* (Delgado e Leite, 2011b).

Medeiros e Dias (2011a) apontam que, de maneira geral, os conselhos apresentam dependência em relação às instalações e meios oferecidos pelas prefeituras municipais. O Fotear parece fugir à regra. Muitas de suas reuniões são realizadas no auditório localizado na sede da ONG Caatinga, e, quando não é possível, no auditório de um hotel ou no salão paroquial. A prefeitura não parece se envolver nisto.

Já as reuniões dos CMDRSs da região do Araripe dependem mais das instalações da prefeitura. Porém, o grande provedor de espaço e infraestrutura é a Igreja, que tem papel fundamental na organização da sociedade civil naquela porção do semiárido brasileiro.

A dependência de instalações físicas das prefeituras é na realidade apenas uma das faces desta profunda falta de autonomia. Não por que assim o desejem, mas porque os fóruns foram estruturados desta maneira. Os colegiados foram criados para gerir recursos e projetos, inicialmente vinculados ao Pronaf Infraestrutura, porém, na prática, tornaram-se um espaço de fiscalização e controle da aplicação de recursos. Assim, ao invés de serem espaços propícios à participação ampliada, são estruturas impostas por determinadas políticas públicas para que os atores locais acessem recursos federais. Foram criados muito mais para atender às exigências legais do repasse de verbas e definição de seu uso do que para se constituir em espaços de reflexão sobre as problemáticas e potencialidades locais. Podem ser considerados mais como uma contrapartida que uma expressão de uma dinâmica local significativa. Funcionam como instâncias importantes de elaboração de demandas, embora muitas vezes voltadas para aspectos pontuais e que não implicam necessariamente em ações capazes de impulsionar o processo de desenvolvimento (Delgado e Leite, 2011b).

Como não possuem personalidade jurídica e atribuições legais, para os colegiados

territoriais o processo de gestão dos projetos limita-se ao acompanhamento dos procedimentos executados pelos governos municipais (Medeiros e Dias, 2011b). Estes conselhos têm uma função específica, trabalhando como mediadores entre recursos federais voltados a uma finalidade predeterminada e as populações beneficiadas, não influenciando, de fato, nesta finalidade.

Assim, surge a dúvida se estes são realmente locais de participação cidadã, já que não podem deliberar em relação a vários aspectos do Pronat e não têm qualificação para representar juridicamente os atores territoriais, além de correrem o risco de atuar em prol dos poderes locais que a política visa combater, ao reproduzirem antigos costumes.

Além disto, os conselhos voltam-se, na maior parte das vezes, a um tímido conjunto de iniciativas fragmentárias que dificilmente se integra a um processo que pode ser considerado de desenvolvimento rural. Representantes do MST e do MDA são os únicos atores a tocar neste ponto no Araripe, como já visto nos capítulos anteriores, no entanto, são tratados como vozes dissonantes pelos outros representantes da sociedade civil.

O problema, para Abramovay (op. cit.), é que não se transferem, num passe de mágica, valores, comportamentos, coesão social e sobretudo a confiança entre os indivíduos que os estimulem a tomar em conjunto iniciativas inovadoras. Isso significa que o risco de os colegiados existirem apenas como formalidade necessária à obtenção de recursos públicos é enorme.

Porém, o simples fato de o uso dos recursos submeter-se a uma instância colegiada já é o prenúncio de uma nova atitude dos cidadãos, e reforça o caminho para inibir práticas como a corrupção e o desvio de verbas públicas.

Abramovay afirma que a profusão de conselhos gestores é a mais importante inovação institucional das políticas públicas no Brasil democrático, porém tem como desafio deixarem de ser

unidades de recepção de recursos federais e se convertam em centros de reflexão, planejamento, estabelecimento de metas e contratos quanto ao destino das regiões que representam (Abramovay, 2001: 137).

Portanto, os conselheiros podem ser mal informados, pouco representativos, ou indicados pelos que controlam a vida social da organização ou localidade em questão. Os participantes dos fóruns podem apresentar limites à sua participação, devido à sua condição econômica e social. Porém, só o fato de existirem os conselhos abre caminho para que se amplie o círculo social em que se operam as discussões sobre o uso dos recursos públicos.

Assim, para que os conselhos tornem-se espaços genuinamente propositivos, o governo deve reconhecê-los verdadeiramente como espaços de planejamento, execução e avaliação de políticas públicas. Também deve ser estimulada a base social local a atuar nesses espaços. E, finalmente, devem ser dadas condições para que seus membros fortaleçam sua capacidade propositiva e de interação frente aos atores do mercado, reconhecendo que o território é também um mercado e que há implicações inevitáveis que derivam dessa constatação (Delgado e Leite, 2011b).

3.3.1.4 O Fórum Territorial do Araripe

O território do Sertão do Araripe foi criado originalmente no Programa Territórios Rurais de Identidade em julho de 2005. Posteriormente, a SDT o considerou como uma área prioritária no PRONAT, e, em 2009, o Território foi inserido no Programa Territórios da Cidadania.

O Fórum Territorial do Araripe (Fotear) trata-se da instância intermunicipal responsável pela gestão das políticas do Território da Cidadania do Sertão do Araripe, e se reúne mensalmente para discutir questões majoritariamente relacionadas ao meio rural.

O Colegiado Territorial é atualmente composto por 98 entidades, como representantes da sociedade civil (entidades de classe, movimentos sociais, cooperativas, associações e ONGs), Igreja, CMDRS, Fóruns e organizações governamentais – municipais, estaduais e federais, Banco do Nordeste, Caixa Econômica Federal, INCRA e Instituto Federal (IF). O Fotear é paritário, ou seja, metade das vagas é destinada para setores governamentais e metade para organizações da sociedade civil. Quando emerge uma nova entidade na região, como foi o caso do Instituto Federal do Sertão Pernambucano (IF Sertão-PE), que criou um campus em Ouricuri em 2010, esta é convidada a participar do Fórum.

As discussões do Fórum estão focadas na agricultura familiar. As organizações CHAPADA, CAATINGA, PDHC, IPA e Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Pernambuco (FETAPE) formam a Coordenação do Colegiado, que tem como função articular atores e organizações no processo de desenvolvimento territorial, na elaboração e na implementação do PTDRS. A Coordenação Executiva geralmente é ocupada por uma organização da sociedade civil (CHAPADA, CAATINGA ou FETAPE).

Também há articulador territorial, cargo criado e financiado pela SDT/MDA para fortalecer a articulação territorial e assumido por uma das organizações locais que fazem parte do Fórum (Delgado e Leite, 2011b). No caso do Araripe, a articuladora territorial pertence ao quadro de funcionários do Caatinga.

Já as Câmaras Técnicas propõem e acompanham projetos ligados à sua especialidade,

funcionando como fóruns dentro do Fórum. Há Câmaras de Caprinovinocultura, Mandiocultura, Apicultura e Bovinocultura, que são importantes atividades econômicas da região, e também de crédito, meio ambiente e juventude.

O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) coloca, através do Pronat, um valor anual à disposição para o Território do Araripe, e cabe ao Colegiado definir onde devem ser alocados estes recursos, em articulação com os governos do estado e dos municípios da região. Os membros do colegiado também decidem se os projetos financiados através do Pronat serão implementados territorialmente ou em apenas um município. O orçamento deve ser destinado em sua maior parte, 75%, ao Projeto de Infraestrutura (PROINF/Investimento) do Ministério do Desenvolvimento Agrário²³. Já foram financiados projetos como compra de máquinas agrícolas, montagem de laboratórios de apicultura, criação de unidade de inseminação artificial, casas de farinha, abatedouro de caprinos e ovinos, kits de micro-irrigação e compra de conjuntos de informática para os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, Secretarias de Agricultura e ONGs do território.

O restante é destinado a projetos de custeio, que são propostos e executados, em sua maioria, pelas ONGs Chapada e Caatinga. São projetos como levantamentos de campo para identificação de famílias que produzem hortaliças agroecológicas, realização de oficinas municipais para estruturação de Feiras Agroecológicas e a realização de oficinas sobre temas como custo de produção e formação de preços, estratégias de acesso a mercados, organização social, empreendedorismo e associativismo. Também foram desenvolvidas atividades como a construção do Plano Estratégico de Desenvolvimento da Bovinocultura de Leite, com realização de 10 oficinas municipais, um seminário territorial, e impressão de jornais para divulgação do projeto.

Também são discutidas questões mais urgentes, sobretudo em períodos de seca, como a que ocorre nos anos de 2012 e 2013. Portanto, aparecem na pauta de discussão questões como o pagamento do Bolsa Estiagem, Garantia Safra, distribuição de carros pipa, perfuração e instalação de poços, e a compra de milho do governo do estado, que criou uma ação emergencial de venda do produto por um preço mais baixo que o do mercado, com o objetivo

²³ O Proinf é uma ação orçamentária de responsabilidade da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA), e tem a finalidade de financiar projetos estratégicos para o desenvolvimento territorial, definidos no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS).

A ação apoia, com recursos do Orçamento Geral da União (OGU), iniciativas de municípios, consórcios públicos, estados e União. Tem como foco investimentos voltados para a inclusão produtiva, o fortalecimento da gestão social e das redes sociais de cooperação e o estímulo a uma maior articulação de políticas públicas nos territórios, tendo como público beneficiário agricultores familiares dos territórios rurais. (Fonte: MDA/SDT. Manual Operacional do Proinf 2012 (Ação Orçamentária de apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais). Modalidade Investimento. Brasília, junho de 2012. Disponível em: <http://portal.mda.gov.br/portal/arquivos/view/Manual_PROINF_2012.pdf>. Acesso em mai. 2013.)

de garantir a alimentação de animais.

O montante de recursos destinado para a região vem crescendo ao longo dos anos. Se em 2003 (ainda como Território da Identidade) a verba liberada foi de 203.542,23 reais, para o biênio de 2009-2010 esta foi de 1.977.595,99 reais²⁴ (FOTEAR, 2010).

Porém, o Território recebeu, em 2010, 86 milhões de reais, considerando os programas de transferência de renda (Bolsa Família), Assistência Social e Segurança Alimentar e Nutricional. Se destes 86 milhões apenas cerca de 2 milhões foram destinados ao PTC, a representatividade econômica deste projeto ainda é pequena frente aos outros investimentos governamentais na região. Assim, podemos afirmar que o projeto territorial não tem destacada importância financeira na região. Tem sim, importância política, pois visa estimular a organização da sociedade civil e a participação da população no andamento de políticas públicas.

Comparando a composição do Fotear em 2007 e 2011²⁵, é possível perceber algumas mudanças. No primeiro ano, havia 35 organizações da sociedade civil, enquanto no segundo havia 28; em relação aos representantes de fóruns e conselhos, eram 10 e passaram a ser 21; e os representantes do poder público, que eram 17, passaram a 49. Se em 2007 o Colegiado Territorial contava com 62 membros, em 2011 tinha 98.

Isto pode ser explicado pois em 2007 havia 10 representantes de assentamentos de reforma agrária, que já não estão presentes na lista de 2011. É possível concluir que este segmento perdeu representatividade, pois provavelmente agora esta é desenvolvida pelos CMDRS de seus municípios.

Outros representantes da sociedade civil também perderam espaço, como as organizações não governamentais. As ONGS Oásis do Araripe, Nasce e Cooperação do Semiárido deixaram de participar do Fotear.

O crescimento da representatividade de fóruns e conselhos se dá pelo fato de hoje todos os municípios do Sertão terem um CMDRS constituído, e que estão presentes no Colegiado Territorial. O grande crescimento foi dos representantes do poder público. Embora a Associação Municipalista do Araripe, que contava com cinco representantes em 2007, e o Consórcio Intermunicipal do Araripe Pernambucano, que contava com cinco representantes e tenha passado para apenas um, tenham diminuído esta representatividade, esta foi incrementada pelo acréscimo de diversas outras instituições, como representantes de todas as prefeituras da região, representantes das Câmaras de Vereadores de todos os municípios,

²⁴ Ver anexo B.

²⁵ Ver anexos C e D.

representante da CODEVASF, IBAMA/ICM-Bio, IF e EMBRAPA Semiárido, dentre outros.

Este mesmo fenômeno já havia ocorrido anteriormente, e a grande diferença do Fórum entre o Pronat e o Território da Cidadania é que a representação do Estado foi ampliada, especialmente por meio de uma “bancada” mais numerosa de prefeitos. Apesar do maior número de representantes, a participação do poder executivo municipal não foi incrementada, mantendo-se a distância e o desinteresse.

Se a metodologia para identificação dos territórios foi criticada por ser arbitrária e não representar áreas onde há uma unidade identitária (Medeiros e Dias, op. cit.; Diniz, op. cit.; Favareto, op. cit.), o Sertão do Araripe é uma exceção. Lá, a população não apenas foi consultada como reivindicou a chegada do TC, e percebemos uma forte identidade entre os municípios que o integram. Além disto, a população já possuía capital social, o que permitiu que os dispositivos de controle da política pela sociedade civil não se tornassem mera aparência, e que realmente funcionassem cumprindo seu objetivo.

Assim, em muitos territórios existem problemas relacionados ao fato de que não se transferem através de uma política pública valores e coesão social, e que há um risco de os colegiados existirem apenas como formalidade necessária à obtenção de recursos públicos. Por isto a situação do Araripe é interessante, pois já havia coesão social anteriormente e os colegiados não funcionam apenas como formalidade.

Portanto, o receio de Favareto de as regiões interioranas estarem fadadas ao eterno *delivery* de políticas públicas neste caso não se confirma. Com a criação da ASA, esta maneira de se implantar políticas públicas começou a ser questionada no semiárido e, nos dias de hoje, diversas entidades, inclusive no Sertão do Araripe, propõem PPs, não esperando que estas cheguem prontas, e sim atuando na sua implementação. A chegada do PTC é um exemplo disto. Na verdade, o Território da Cidadania do Araripe é visto pelos representantes da sociedade civil como uma conquista sua, pois o programa ali se instalou devido à organização da sociedade civil.

Já existiam os colegiados herdados do programa Territórios da Identidade, porém, estes foram ampliados, e deveriam ser fóruns com uma coordenação executiva de composição paritária. Porém, na localidade estudada a coordenação é inteiramente integrada por membros da sociedade civil, o que sugere que ali o envolvimento do poder público é menor que o esperado, e a que os atores da sociedade civil puxam para si a responsabilidade de gerir a política. A dotação de personalidade jurídica ao Fotear é uma reivindicação constante no Araripe, o que lhes permitiria o recebimento de recursos diretamente do governo federal, não necessitando da intermediação desinteressada do poder público municipal. Não é exclusiva do Araripe a falta de interesse do poder público, em especial o municipal, como já afirmado. Porém, nesta localidade isto fica claro, como

no exemplo da impossibilidade de entrevistar o prefeito de Ouricuri durante o trabalho de campo desta dissertação após seguidas tentativas, como já exposto na introdução.

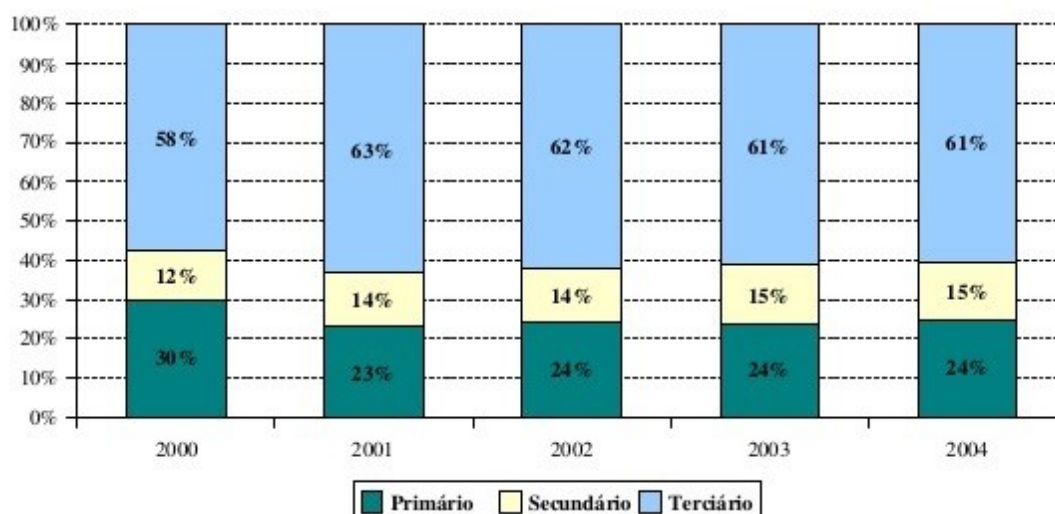
Outra esfera que se exclui da dinâmica territorial é a do mercado. Esta dimensão da sociedade é pouco representada no Fotear, e, ao investigar na literatura, percebemos que não era uma situação exclusiva desta área de estudo, mas quase uma regra entre os Territórios da Cidadania.

Tonneau e Cunha afirmam que no nordeste e, particularmente, no semiárido, os mercados são pouco dinâmicos. Assim, é compreensível que esta dimensão esteja pouco presente no caso estudado, pois o mercado quase não existe de fato na região como um todo.

Como já afirmado, há no Programa Territórios da Cidadania problemas ligados às diferentes concepções sobre o lugar do rural dos ministérios do governo federal, o que impede a articulação de políticas. Por causa desta fragmentação, e, em alguma medida, desorganização, no Araripe só atua de fato o MDA. Portanto, não há uma verdadeira integração de políticas na área, o que também indica o desinteresse dos outros ministérios em participar do PTC. Assim, estes ministérios, que teoricamente fazem parte do Território da Cidadania, na prática não acompanham o projeto. Isto dificulta a almejada união das três esferas do governo no Território.

Se na atualidade a dinâmica das regiões rurais não pode mais ser explicada exclusivamente pelo que se passa na agricultura e na pecuária, e são nas atividades terciárias onde mais cresce a ocupação de trabalho, no Araripe não é diferente, como pode ser visto na tabela abaixo.

Gráfico 2: Evolução da participação dos setores da economia na composição do PIB do Sertão do Araripe



Fonte: FUPEF (2007).

O processo de dinamização das economias rurais pode ser exemplificado pelas instituições acadêmicas. No caso do Araripe, existe uma universidade em Araripina, onde muitos dos técnicos das ONGs estudaram, e o IF-Sertão. Cazella afirma que a maior parte das unidades de ensino superior localizadas nas zonas interioranas tem poucas iniciativas de pesquisa e desenvolvimento sobre temas específicos da região. O nosso caso, portanto, trata-se de uma exceção, pois o IF faz parte da rede de atores do Araripe e desenvolve trabalhos em conjunto com ONGs, como, por exemplo, a avaliação da água das cisternas implementadas pelo P1MC em áreas rurais.

Se o rural não pode se restringir ao agrícola, o planejamento territorial deve ser também intersetorial. Este novo planejamento ainda é tímido no Araripe, porém existe. Um exemplo é o da Ecosol, que faz empréstimos para outros profissionais para além do agro, o que indica que esta instituição tem uma visão mais ampla do rural. Porém, estas ainda são iniciativas pontuais, e, na área de estudo desta dissertação, há pouca articulação da agricultura familiar com outros setores. Isto é verificado no Fotear, onde grande parte dos conselheiros é representante de alguma associação ou cooperativa de agricultores familiares.

Sob essa perspectiva, a paridade que existe nos fóruns, que deveria ser entre órgãos de governo e representantes da sociedade civil, é na realidade uma paridade entre representantes dos agricultores familiares e do Estado.

Há morosidade na implementação de projetos pelo Estado. Muitos foram propostos pelo Fotear, aceitos, e ainda não executados, pois as ações aprovadas dependem do aparato governamental. Entrevistados afirmam que apenas cerca de 20% dos projetos propostos foram

implementados. Assim, o desinteresse do poder público, principalmente municipal, aparece mais uma vez.

Como nos casos analisados por Delgado e Leite (2011b) nos Territórios da Cidadania da Borborema/PB, Noroeste Colonial/RS e Baixo Amazonas/PA, também no caso do Araripe o poder público municipal não é muito simpático à política territorial, e há uma difícil relação entre as organizações da sociedade civil e os representantes dos municípios. Estes se fazem presentes pelo consórcio de prefeituras da região, que congrega todos os municípios da área, além de representantes de cada prefeitura. Porém, se aparentemente há uma forte presença da municipalidade nestas reuniões, na prática, estes atores poucos se colocam, e as organizações da sociedade civil já solicitaram oficialmente, durante reuniões do Fórum Territorial, uma maior participação do poder público municipal. Na realidade, a abordagem territorial tem enfrentado oposição tanto dos governos municipais quanto dos estaduais, o que tem dificultado a concretização dos projetos, dada a inexistência de um marco jurídico para o território.

Assim, mais uma vez a situação do polo sindical da Borborema é similar. Delgado afirma que neste local existe uma assimetria significativa no comprometimento dos atores e das organizações participantes, com claro protagonismo da sociedade civil e relutante envolvimento dos atores governamentais. O fato de as prefeituras pouco participarem se dá em parte pelos recursos financeiros deverem ser investidos em projetos que abranjam o território e não municípios específicos. Assim, esta situação só pode ser solucionada com a participação mais ativa dos governos estaduais, do governo federal e do MDA.

Para Delgado e Leite (2011a), sem a participação, a compreensão e o envolvimento dos atores governamentais, a política territorial não tem condições de avançar, de modo que sua presença no colegiado e nas demais instâncias da institucionalidade territorial significa um desafio e um aprendizado indispensáveis para a melhoria da qualidade e da efetividade da política territorial.

A abordagem territorial pretendia ser uma política de desenvolvimento rural que integrasse ações e recursos, porém terminou por receber apenas os recursos destinados anteriormente ao Pronaf Infraestrutura. Para os movimentos sociais, apesar dos escassos recursos, essa mudança já era importante, pois, em relação ao Pronaf, ampliava os espaços de decisão (ao sair do âmbito municipal) e compartilhava as responsabilidades (saindo da centralização das prefeituras).

Porém, os prefeitos dos municípios não ficaram tão satisfeitos, pois viam (e veem) o desenvolvimento territorial como uma ameaça a seu poder. As pautas de ação passaram a ser

definidas nos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), no lugar dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRS) criados pelo Pronaf. A emergência de uma instância supramunicipal de atuação das ações de desenvolvimento rural secundarizou o papel das prefeituras na implementação das políticas dessa natureza. Como consequência, muitos dos projetos decididos no nível territorial, e que deveriam ser executados no plano municipal, não o são, em uma espécie de “boicote” (Diniz, 2008). E o plano de trabalho de cada município tende a confinar-se a esta esfera restrita, distanciando os planos municipais dos projetos de desenvolvimento rural.

Outro motivo para a falta de interesse das prefeituras decorre do fato de as bases eleitorais dos prefeitos e vereadores estarem no município, não havendo interesse numa cooperação que vá além dos limites estritamente locais. Porém, por outro lado, o volume de recursos anunciados pelo programa os incentivou, e estes passaram a demonstrar um maior interesse em participar da institucionalidade territorial.

A vida dos pequenos municípios caracteriza-se por uma espécie de transparência social que poderia, em tese, favorecer a ação coletiva. Porém, a cultura política de centralização das tomadas de decisão, do clientelismo e do patrimonialismo constitui-se em um obstáculo para o desenvolvimento territorial. Na escala local, existe um grupo de atores pouco afeito às esferas de governança democrática e que historicamente concentra ativos (políticos, econômicos, fundiários). É extremamente complexo coordenar e integrar uma diversidade de atores sociais, ações estratégicas e projetos específicos, e acabam por ser privilegiados os segmentos mais empoderados, que muitas vezes exercem cargos políticos, criando-se distorções nos objetivos da política, descontinuidade de ações e a centralização das decisões em poucos agentes (Delgado e Leite, 2011a).

Além disto, atores alegam que existem excessivas exigências burocráticas por parte do governo, o que dificulta o andamento dos projetos e sobrecarrega os membros do Fórum, que perdem seu tempo com burocracias. Assim como no caso do Território da Borborema (Delgado, op.cit) os entrevistados afirmam que estas exigências servem de pretexto para encobrir a falta de empenho e interesse das secretarias responsáveis pelo projeto.

Sabourin (op. cit.) aponta que as políticas supõem aplicar as normas burocráticas exigidas pela administração para garantir a transparência das operações financeiras, o que obriga as organizações a se submeter a uma lógica de funcionamento que lhes é alheia. Sem uma simplificação e adaptação dos estatutos torna-se difícil potencializar essa forma original de articulação entre ação pública do Estado e ação coletiva dos agricultores.

Estas exigências administrativas e burocráticas demandam muito tempo e recursos

humanos, e constituem um trabalho não remunerado. Este é um exemplo que mostra que o reconhecimento e o apoio dos poderes públicos por si só podem se revelar insuficientes para garantir a continuidade e o funcionamento de tais dispositivos.

Existem embates dentro do Fórum, o que mostra que são, de fato, espaços de conflito. Grande parte da sociedade civil organizada incentiva a lógica da agroecologia e da sustentabilidade, que não é considerada pelo Estado, nas escalas municipal e estadual, como prioridade. Porém, se esta sociedade civil responde enquanto “território”, como um conjunto de municípios que age em consonância, a escala municipal, já pouco interessada no processo, perde importância, e pouco participa e se coloca diretamente, a não ser quando convém.

Entretanto, há um bom diálogo com o governo federal, e muitas das ações que obtém êxito são aquelas com relação direta com esta escala. No âmbito dos municípios, além das questões já expostas, as práticas clientelistas dificultam a implementação de projetos. As posições “bairristas” também já foram intensas dentro do Fotear, em que certos municípios não aceitavam abrir mão de projetos para que outras áreas pudessem ser atendidas, refletindo a situação já apresentada como uma problemática de diversos TCs.

Os representantes do poder público afirmam que têm direito a participar dos conselhos e fóruns porém não o fazem, por falta de interesse. Em entrevistas, alegam que consideram aqueles espaços importantes para que a sociedade civil se manifeste, porém também colocam que não se identificam com as questões levantadas. A agroecologia permeia muitas das ações do Fotear, porém não encontra eco dentro dos governos municipais, que continuam a seguir a ideologia de que a modernização significa a utilização de defensivos agrícolas e o aumento da produtividade a qualquer custo. Assim, estes representantes públicos optam por não participar, ou manter-se em silêncio.

A rede de atores do Sertão do Araripe sempre teve claro que não podia abrir mão da parceria com o Estado. Era fundamental, além disso, articular-se com as políticas públicas existentes e influenciar na formulação e na execução de novas políticas públicas.

Assim, no Território da Cidadania do Araripe o protagonismo social territorial foi conduzido por organizações da sociedade civil, especialmente pelas ONGs, sindicatos e associações (como Caatinga, STR, Copagro e Ecosol), em um projeto de transição agroecológica formulado pelos mesmos, entendido como referência norteadora das ações e concepções relativas ao desenvolvimento rural no território. Este projeto, inclusive, orientou o Fotear na escolha dos projetos territoriais a serem financiados com recursos da SDT/MDA e considerados como estratégicos para o desenvolvimento rural. No PTDRS de 2011 (anexo E), por exemplo, são apontados projetos como a agroindustrialização da produção da agricultura

familiar no Território.

Os fóruns não são locais de construção de novas propostas, principalmente do ponto de vista do Estado. Muitas vezes o Conselho decide alocar recursos de projetos de maneiras diferentes das propostas pelos governos, o que gera conflitos entre Estado e sociedade civil e também entre membros da sociedade civil. Apesar dos integrantes do Fotear apresentarem uma experiência histórica de participação em fóruns, ainda existe uma visão corporativista, que dificulta a integração e a elaboração de eixos estratégicos e de ações de caráter estruturadores necessárias ao desenvolvimento do Território do Araripe.

Os movimentos sociais também não se engajam profundamente nos conselhos, principalmente o MST, por não considerarem este um espaço onde as mudanças que o movimento propõe irão se efetivar. Como já afirmado no capítulo anterior, os integrantes dos movimentos afirmam estarem enfrentando um modelo capitalista de agricultura, o que implica um confronto direto com o Estado, o que dificulta a sua participação. Estes espaços, na opinião de representantes de movimentos sociais, não modificam questões estruturais. Não é decidido ali, por exemplo, a verba do Território da Cidadania do Araripe. Para o MST e o MPA, estes não são locais de reflexão política, de formação, e sim de encaminhamentos e de resolução de questões operacionais. Assim, representantes dos movimentos afirmam que sua participação está focada no acesso a recursos, pois grande parte da verba para projetos no Araripe, nos dias de hoje, chega via Território da Cidadania. Porém, não o enxergam como um instrumento de mudança profunda e estrutural da realidade local.

Além disto, existe um grupo de produtores que se excluem voluntariamente da dinâmica territorial, muito porque escolheram dinâmicas individuais distintas, baseadas, geralmente, na produção agropecuária comercial.

Assim, torna-se necessário refletir sobre o interesse dos atores ao participarem dos Colegiados. Os integrantes deste podem ser classificados em dois grupos: aqueles que participam e apoiam a estratégia porque compreendem a luta em torno de um modelo alternativo de desenvolvimento e as conquistas dos movimentos sociais e um outro grupo motivado predominantemente pela possibilidade de acesso aos recursos financeiros do território (Corezola, op. cit.).

Os Conselhos e o Fórum são importantes no Sertão do Araripe na medida em que deram unidade às organizações da sociedade civil, possibilitando que percebessem que muitas de suas reivindicações são similares e que a união pode ser positiva. Estas pautas em comum, além de fortalecerem as organizações, robustecem os próprios fóruns e conselhos, em uma relação cíclica.

Estes espaços de discussão fortaleceram a articulação do movimento sindical com organizações não-governamentais voltadas para a construção de propostas de intervenção na realidade local, buscando modelos alternativos de desenvolvimento rural, baseados no reconhecimento da importância da agricultura familiar, e na valorização do conhecimento e da capacidade de inovação desses agricultores (Delgado, op.cit).

O Fotear acaba funcionando como um articulador da sociedade civil. Nele estão representados todos os grupos organizados da região, o que sugere uma relativa unidade na sociedade civil, porém, evidentemente, com divergências.

Os membros do Fórum diferenciam-se entre si pela qualidade de seu interesse no processo de desenvolvimento do território e pela força de sua atuação, o que tem relação com a capacidade de estabelecer alianças com outros atores (Piroux & Bonnal, 2007 apud Delgado, op. cit.). No caso do Araripe, a aliança mais forte é composta pelo Caatinga, CAATMA, CHAPADA, STR e IPA, representações que atuam de maneira mais sistemática.

O Fórum não é fundamental para a organização da sociedade, e sim uma consequência desta organização, uma culminância. A sociedade já estava organizada e já realizava projetos na escala da região. Já era articulada com o poder público, e só aproveita o Fórum para implementar seus projetos de agroecologia com maior respaldo governamental e com maior quantidade de recursos.

Porém, a existência do Fórum repõe constantemente a exigência de atualização na concepção e na forma de atuação dos atores governamentais. Essa situação não vai, obviamente, eliminar o conflito, que é inerente a esses espaços públicos.

Conselhos e Fórum são importantes por trazerem uma aprendizagem para os grupos sociais de como trabalharem o orçamento. Além disto, são uma experiência de democracia direta. São relevantes também ao possibilitarem que cidadãos sintam-se como parte integrante de uma região, e não apenas de um município.

3.3.1.5 O Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável

O Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) é o principal instrumento de controle social do PTC, e é elaborado pelo Colegiado Territorial. Seu objetivo é garantir a maior eficiência no uso dos recursos públicos, criando um projeto de desenvolvimento para cada território e servindo como referência para a intervenção do colegiado no processo de construção deste. Trata-se de um instrumento de fortalecimento do Colegiado, uma referência para a mobilização de recursos humanos, financeiros e materiais, bem como para a negociação com órgãos governamentais e organizações não governamentais

que desejem realizar investimentos no Território.

Para Abramovay (op.cit) é importante que o Plano de Desenvolvimento seja um protocolo de práticas que materializam a ambição de uma certa comunidade a respeito de seu território. Assim, é criado um trabalho de busca de conhecimento e de estímulo ao empreendedorismo. Para isto, é necessária uma assessoria de organizações especializadas, vinda das universidades, dos colégios agrícolas, do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), dentre outras entidades, que sejam sensíveis aos potenciais que o meio rural oferece ao processo de desenvolvimento.

Ainda segundo Abramovay, o problema é que muitas vezes estes planos tornam-se mais uma “lista de compras” do que propriamente um projeto de desenvolvimento, além de estarem direcionados à resolução de problemas pontuais, perdendo visão estratégica de médio e longo prazos. Além disto, a grande maioria dos casos mostrou que a dinâmica e a agenda dos colegiados territoriais era pautada pela elaboração e negociação dos projetos do Proinf.

No Araripe, os rumos desejados para o PTC são unificados no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Sertão do Araripe, atualmente em sua terceira versão. O primeiro PTDRS, elaborado em 2007, realmente restringe-se a uma lista de compras e ao apontamento de problemas (ver anexo D). Porém foi revisado após a realização de três oficinas pelo Fotear, que tiveram como resultado o PTDRS de 2011, que assemelha-se mais a um projeto de desenvolvimento, baseado na agroecologia, e conta com um diagnóstico da região muito mais detalhado. Mesmo assim, o Araripe é um dos territórios que se baseiam muito nos projetos do Proinf, o que faz com que seu projeto de desenvolvimento perca certa força.

Percebemos um crescimento da preocupação ambiental entre os PDRS de 2007 e 2011. No primeiro ano, ao abordar os principais problemas do Araripe, o Plano os divide em problemas sociais e políticos institucionais. São apontadas questões como o baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), insegurança hídrica na zona rural, oferta insuficiente de serviços de saúde, cultura individualista e corporativista, pouco diálogo e articulação entre poder público local e sociedade civil, falta de ética no uso dos recursos públicos, desarticulação governamental nas três esferas, descontinuidade de políticas públicas e projetos governamentais e partidarização de lutas sociais.

Já em 2011 as problemáticas são divididas em ambientais, educacionais, de saúde e saneamento e infraestrutura. São apontadas questões como desmatamento da vegetação natural para implantação de atividades agropecuárias e para fornecimento de combustível à indústria de mineração, degradação dos solos, analfabetismo ambiental, analfabetismo,

precária infraestrutura de serviços de saúde, ausência de saneamento, escassa e precária infraestrutura hídrica, incidência de minifúndios, frágil organização social dos produtores, pouco investimento na produção agroecológica e insuficiência de técnicos com esta formação.

No PTDRS de 2007, os planos de ações são divididos em “Fortalecer a Gestão Social”, “Fortalecer Redes Sociais de Cooperação”, “Dinamizar a Economia dos Municípios e do Território” e “Articular as Políticas Públicas”. Seus objetivos são construir espaços democráticos de discussão sobre os rumos do desenvolvimento do território; fortalecer uma rede de cooperação, onde transitam informações sobre a área; a dinamização das cadeias e de arranjos produtivos existentes no território, envolvendo as atividades econômicas urbanas e rurais; diversificação das atividades produtivas, o beneficiamento de produtos, inovações tecnológicas e acesso a mercados. Também é citado o apoio necessário para os sistemas de produção implementados por agricultores familiares, assentados, sem terra, micro e pequenos empreendedores de atividades agrícolas e não agrícolas.

Assim, neste primeiro Plano busca-se a criação de um ambiente de estímulo aos setores produtivos, de transformação de “ideias em negócios que gerem renda e trabalho”, prioritariamente para grupos sociais como mulheres e jovens. A agroecologia não é citada em nenhum momento.

O PTDRS do Sertão do Araripe de 2011 tem como objetivo geral aumentar e diversificar, de forma sustentável, a produção, o beneficiamento e a comercialização de produtos agroecológicos. Além disto, tem como objetivos específicos garantir a segurança alimentar no território; criar condições para que a agroindustrialização da produção da agricultura familiar no território se desenvolva; incentivar o desenvolvimento das principais cadeias produtivas do território (caprinovinocultura, apicultura, mandiocultura e bovinocultura); criar novos postos de trabalho para agricultores familiares, especialmente para os jovens e mulheres; facilitar o acesso dos agricultores familiares aos programas de compras governamentais, especialmente o PAA e PNAE; e estimular o acesso à educação e à formação profissionalizante no meio rural.

Percebemos um foco claro na agroecologia. Em todas as oficinas realizadas pelo Fotear para a elaboração deste PTDRS os temas centraram-se na agricultura familiar agroecológica, segundo entrevistados. A primeira oficina relacionada ao PTDRS de 2011 foi feita em novembro de 2009, objetivando discutir a metodologia de revisão do Plano anterior e os dados socioeconômicos do território, com ênfase nas cadeias produtivas, baseando-se em dados do IBGE. Neste primeiro momento, as oficinas tinham como objetivo a avaliação e identificação dos aspectos a serem melhorados no diagnóstico territorial que estava sendo

elaborado.

Já a segunda e a terceira oficinas foram voltadas para proposições. No segundo encontro, realizado em maio de 2010, foi concluído o diagnóstico das cadeias produtivas e iniciados os diagnósticos sobre o desenvolvimento agroecológico no território e sobre a situação da educação na zona rural do Araripe.

Na terceira oficina, realizada em junho de 2010, foi elaborado o PTDRS, com construção da visão de futuro, objetivos estratégicos, valores e princípios, diretrizes principais, eixos de desenvolvimento, programas e projetos estratégicos e gestão.

A priorização da agroecologia deve-se à importância socioeconômica da agricultura familiar para a região, à presença marcante das organizações vinculadas à zona rural no Fotear e à ausência de outros setores produtivos organizados no fórum. Os agricultores familiares organizados consideram o Fórum como um espaço importante de mobilização de recursos, por meio da elaboração e execução de políticas públicas, e lá são maioria. Assim, é natural que o PTDRS reflita a força desse setor produtivo.

Porém, é colocado que “o desenvolvimento sustentável do Araripe não pode ocorrer apenas com a agricultura familiar” (MDA; FOTEAR; IADH, 2011), portanto, nesta visão de futuro, foram incluídos o comércio e a indústria local como setores produtivos importantes. É apontado também que faz-se necessária a elaboração de políticas públicas específicas para estas áreas, muito embora se exija a presença de seus representantes no Fórum Territorial. Entretanto, na planilha que mostra a distribuição de recursos do Proinf Investimento de 2003 a 2010 nos municípios do território do Araripe (anexo B) é possível perceber que nenhum projeto englobando estes setores recebeu investimentos. Isto provavelmente reflete a baixa representação destes setores no Fotear. Assim, por mais que haja consciência de que o rural não se resume ao agrícola, não existe organização e *know-how* para implementar ações que reflitam esta concepção.

No Plano de 2011 do Araripe os planos são divididos nos temas “Visão de Futuro Ambiental”, “Socioeconômica” e “Político-institucional”. Há uma preocupação com o meio ambiente e a agroecologia que não aparecia no Plano anterior. São planejadas intervenções para viabilizar cultivos agroecológicos e tecnologias de convivência com o semiárido; a implementação de agroindústrias para beneficiamento; a ampliação da comercialização agroecológica; a implementação de produtos da Agricultura Familiar e do comércio local na merenda escolar dos municípios; aumento do número de empregos na agricultura familiar, comércio e indústria; a pavimentação e eletrificação de todos os municípios do Território; melhoria da qualidade dos serviços públicos de educação e saúde; e o controle social de

políticas públicas realizado pela sociedade civil em parceria com o poder público.

Tanto no ano de 2007 quanto no de 2011 há uma preocupação em incluir as mulheres e os jovens na dinâmica territorial, além dos óbvios agricultores familiares, associações e sindicatos.

Podemos concluir que existe uma permanente autoavaliação no âmbito do Fotear, com o PTDRS sendo constantemente discutido e reformulado. Os atores envolvidos na rede afirmam que o plano corresponde ao projeto de desenvolvimento que almejam, e buscam colocá-lo em prática.

A verba escassa constitui-se como um problema para a sua viabilização, entretanto, ao analisar a distribuição de recursos do PROINF Investimento de 2003 a 2010 nos municípios do Território do Araripe (anexo B) é possível perceber que as ações intensificaram-se ao longo dos anos, com mais verbas sendo destinadas para projetos que visam a convivência com o semiárido, como o fortalecimento das feiras agroecológicas.

Assim, a despeito da pouca presença das esferas do mercado e do Estado, é possível concluir que o Fotear e o PTDRS podem ser instrumentos de mudança efetivas no Araripe, mesmo que ainda não tenham alcançado a escala ideal. É possível perceber que ainda não existe clareza na defesa de uma proposta de desenvolvimento, tampouco um domínio e conhecimento do funcionamento de algumas políticas hoje em vigor no território. De forma que muitas das organizações ali presentes estão mais nestes espaços validando processos ditos participativos do que interagindo de fato, e construindo propostas realmente ajustadas às condições da região. E isto é compreensível, pois trata-se de um movimento lento, que vai contra o paradigma que sempre imperou no semiárido.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, foi possível perceber que trabalhamos com várias escalas concomitantemente. A primeira, a escala do sítio, onde estão os agricultores. Depois, a escala do distrito, onde se organiza a maioria das associações e cooperativas. A escala do município, até pouco tempo a mais importante delas, é onde se compõem os Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRSs). E a escala do território/região, correspondente ao Sertão do Araripe, é a escala que mais nos interessa, pois é a instância onde a organização da sociedade civil é feita de maneira mais intensa nos dias de hoje. Este fato não é espontâneo, e em muito se deve ao Programa Territórios da Cidadania. É comum que o quadro de ação da sociedade civil evolua junto com o quadro de referência e as diretrizes do governo. Se hoje as políticas priorizam a escala territorial, a sociedade passa a privilegiá-la também.

Um exemplo é o das CEBs, que existem na região do Araripe há décadas, como visto no capítulo dois. Em agosto de 2012 realizou-se um Encontro Territorial de Comunidades Eclesiais de Base no município de Ouricuri. Percebemos que o termo “território” foi incorporado por muitas organizações depois da chegada do Território da Cidadania e a utilização deste conceito pelo governo.

A escala territorial (ou regional), trabalhada nesta dissertação, permite uma visão de um ponto de vista intermediário. Percebemos tanto questões relacionadas à escala macro, de concepção e execução das políticas no âmbito federal, quanto no âmbito municipal, sendo possível observar o fortalecimento da sociedade civil e os conflitos existentes na escala micro.

Porém, acreditamos que se utiliza a palavra “território”, um conceito eminentemente geográfico, para na verdade designar algo que na verdade se trata de uma região.

Para Corrêa (1997), o conceito de região designa "uma dada porção da superfície terrestre que, por um critério ou outro, é reconhecida como diferente de uma outra porção" (Corrêa, op. cit.: 183). Para o autor, este é um conceito-chave para qualquer pesquisador que deseje incorporar a dimensão espacial em seu trabalho.

A região, segundo Castro (1986),

possui uma identidade que permite diferenciá-la do seu entorno. Essa personalidade regional possibilita a sua delimitação a partir da compreensão da totalidade que ela contém. A região é, portanto, concreta, observável e delimitável. Como qualquer segmento do espaço, a região é dinâmica, historicamente construída e interage com

o todo social e territorial (Castro, op. cit.: 32-33).

Assim, a noção de região trás em si a ideia de diferenciação de áreas. E cada uma destas áreas tem um código social comum, assentado em uma base territorial (Gomes, 2003). Portanto, a região é um local com características físicas e sociais similares.

Já o conceito de território, apesar de englobar a noção de identidade, implica também a noção de relações de poder, como exposto no capítulo três. Assim, chamar uma região de território é incluir a noção de poder neste local. Para nós, esta é uma tentativa de empoderar uma parcela da população que permanecia excluída das relações sociais, políticas e econômicas, como parece ser o caso do Programa Territórios da Cidadania.

Porém, como vimos, no caso do Araripe a população não estava desempoderada, e já havia um território em formação na região. Chamá-lo de território é que é a novidade, e uma culminância de todo este processo.

Podemos concluir que a rede de atores possibilita processos de mudança social no Araripe, e incrementa o capital social existente na região.

A relação entre a sociedade civil e o governo federal é boa, o que é indicado pela instalação do Programa Territórios da Cidadania e do Projeto Dom Hélder Câmara na região. A instância governamental municipal, entretanto, não demonstra seu apoio, não participando das reuniões dos fóruns e dificultando a institucionalidade territorial.

Foi possível perceber que o aumento da participação e do controle social dos atores fez com que o Estado se desresponsabilizasse de algumas de suas funções, como a mobilização dos atores mais frágeis, a dotação do território de infraestrutura e recursos necessários para seu funcionamento e a disposição de funcionários para execução das ações e dos projetos territoriais.

A mudança social no Araripe não é um fenômeno novo, como visto no capítulo dois. Entretanto, o engajamento no paradigma de convivência com o semiárido e a constituição da política territorial impulsionaram ainda mais este processo. Para nós, existe protagonismo social no território, representado pela ONG Caatinga, principal articuladora da rede e fundadora de instituições como o Ecosol e a Copagro. É membro da coordenação do Fotear e participa de todos os CMDRSs da região. Além disto, o Caatinga, como fundador da ASA, é um dos formuladores do projeto de desenvolvimento do Araripe que sustenta a atuação do PTC, baseado na convivência com o semiárido.

Como já exposto no capítulo três, o PTC do Araripe tem baixa representatividade econômica frente aos outros investimentos governamentais na região. Assim, podemos afirmar que o projeto territorial não tem destacada importância financeira na região. Tem sim, importância

política, pois visa estimular a organização da sociedade civil e a participação da população no andamento de políticas públicas.

Porém, observamos que ainda não existe clareza na defesa de uma proposta de desenvolvimento, tampouco um domínio e conhecimento do funcionamento de algumas políticas hoje em vigor no território, como PAA, PNAE e PRONAF. De forma que essas organizações, na maioria dos casos, estão mais nestes espaços validando processos ditos “participativos” do que interagindo de fato, e construindo propostas realmente ajustadas às condições da região. Trata-se de um movimento lento, que vai contra a corrente desenvolvimentista dominante no país, que prega o crescimento econômico a qualquer custo, sem efetiva valorização do meio ambiente.

Além disto, é possível perceber que o paradigma da convivência é restrito às organizações da sociedade civil e alguns órgãos de governo, não tendo sido incorporado por organizações privadas que atuam no Araripe.

Assim, a abrangência do trabalho da rede é considerável, porém pulverizado. São poucos agricultores que realmente incorporaram os princípios e práticas da agroecologia, disseminados em muitas comunidades, o que dificulta o trabalho e a troca de experiências. O mais importante é que a sazonalidade das ações foi extinta, e, hoje, a sociedade civil age de maneira mais sistemática.

Entretanto, as populações, sem o conhecimento das proposições científicas e tecnológicas, mas com um conhecimento empírico, oriundo do contato diário com a realidade, têm atitudes consoantes com a política de convivência com o semiárido, mesmo sem saber que a estão praticando.

No nordeste e especialmente no semiárido, a agricultura familiar vem se mantendo, nos últimos trinta anos, ao custo de uma pressão crescente sobre os recursos naturais. Isso ocorre, principalmente, devido ao peso do subdesenvolvimento que obriga as populações locais a conviverem com limitações, as quais contribuem diretamente para a degradação dos recursos naturais. São limitações como a pressão fundiária e o pequeno tamanho de grande parte das propriedades; a pobreza e a falta de oportunidade de geração de renda, em mercados pouco dinâmicos; e a manutenção de práticas predatórias de uso do solo e de outros recursos. Os perímetros irrigados, expressão da modernidade, também não têm se demonstrado como alternativas viáveis de introdução de novas práticas agrícolas, a não ser em áreas muito localizadas (Tonneau e Cunha, 2005).

Neste sentido, o trabalho de difusão dos princípios da convivência com o semiárido é fundamental. Este paradigma pode ser um aliado na resolução da pressão sobre os recursos naturais e pode contribuir na dinamização de mercados, além de possibilitar a melhoria nas condições de vida da população e a promoção da cidadania.

Este é um processo reconhecido por autores consagrados, como Manuel Correia de Andrade, que afirmou que ONGs estão criando inovações no semiárido, e cita o Caatinga, que, segundo o autor, está desenvolvendo lavouras secas com plantas nativas do nordeste e construindo cisternas (Furtado, 1998). A ideia da convivência não foi criada repentinamente. Intelectuais (como Josué de Castro e Celso Furtado), já atentavam para a necessidade de uma relação mais harmônica com o ambiente há décadas, e agricultores e ONGs já desenvolviam técnicas há muitos anos. A culminância do processo deu-se em 1999, com a criação da ASA, porém este já vinha sendo gestado há muito.

Percebemos que o paradigma de convivência com o semiárido busca modificar realidades tanto no campo cultural quanto no político. Nos espaços culturais, a convivência é uma contestação das imagens historicamente construídas de que aquela é uma terra fadada ao fracasso e à miséria, que será sempre dependente de socorros emergenciais. Assim, os atores envolvidos buscam a construção de novos significados da realidade semiárida pela população, divulgando situações exitosas e trabalhando na construção de novos conhecimentos que contribuam para a convivência.

No campo da política, as mudanças se refletem na ampliação dos espaços de participação da sociedade civil organizada nos processos de formulação e execução de políticas públicas. A convivência possibilita e requer o fortalecimento da organização da sociedade civil e a ampliação dos seus espaços de participação. Estas ações introduzem novos temas nos espaços de decisão política, contribuem para a democratização das tomadas de decisões e para a transformação da matriz das relações sociais ao converter reivindicações tópicas e localizadas em direitos. Além disto, estes novos espaços permitem uma interação entre a ação coletiva da população e a ação pública do Estado nas suas diversas escalas (Medeiros e Dias, 2011a).

Se as modificações na realidade econômica e social dependem de uma maior participação da população no processo político, para isto ocorrer é necessária a criação de novos espaços de articulação. No caso deste estudo, estes espaços são a ASA, o Fotear e os CMDRSs, que podem ser interpretados como caminhos para levar ao empoderamento da população, que passa a exigir e a ter demandas em relação ao poder público.

A Declaração do Semiárido pode ser um exemplo destas “novas” exigências da população. Nela, organizações reivindicam para o semiárido uma política de desenvolvimento humano e econômico, ambiental e cultural, científico e tecnológico, que viria substituir ações assistencialistas. Seus pedidos foram em parte atendidos, porém não na magnitude e escala necessárias, e as ações emergenciais ainda são uma realidade na região.

Assim, apesar de alguns avanços, as grandes decisões sobre a região ainda não tem a participação da sociedade civil, sendo esta uma grande limitação da convivência com o semiárido. A população organizada não teve voz, por exemplo, para impedir que as obras da transposição do rio São Francisco fossem iniciadas, e o clientelismo ainda impera, sendo a prática dos favores ainda comum. Este é o caso do uso político das cisternas de plástico distribuídas pela CODEVASF, em que um candidato a vereador prometia dá-las a quem votasse nele.

Ações de combate à seca, como a distribuição de carros-pipa, são dominadas por políticos. Muitas vezes os prefeitos das cidades são os proprietários dos carros que o governo do estado aluga para distribuir água para a população. Outro exemplo é o milho emergencial, que tinha como público-alvo pequenos agricultores, e que acabou sendo distribuído para grandes proprietários.

Um exemplo das mudanças no campo da política é a abordagem do desenvolvimento territorial, exposta no capítulo três, e que vem favorecendo a criação de uma nova concepção política.

Os territórios deixam de ser apenas o receptáculo onde empresas e indivíduos atuam, e que tem seu destino nas mãos de uma agência encarregada de distribuir recursos, e passa a depender da capacidade de criação de riquezas que a própria interação entre atores locais é capaz de criar, através de múltiplas instâncias de decisão (Bonnal, Cazella e Delgado, 2011).

A instalação do PTC no Araripe, além de empoderar os atores locais, representou a oportunidade de uma articulação ainda mais estreita das organizações não governamentais com o movimento sindical, associações e sindicatos, voltados para a construção de metodologias que buscavam modelos alternativos de desenvolvimento rural, baseados no reconhecimento da força e da diversidade produtiva da agricultura familiar, na valorização do conhecimento e da capacidade de inovação desses agricultores, e na sustentabilidade ambiental, econômica, cultural e social da atividade agrícola e do desenvolvimento rural (Delgado e Leite, 2011a: 28). Ou seja, é uma concepção que trata o rural para além do agrícola. O trabalho com o rural em outras dimensões é em grande parte possibilitado pelo fato de este projeto de desenvolvimento ser norteado pela agroecologia. Esta é a referência orientadora das ações e concepções relativas ao desenvolvimento rural no território, e orienta o Fotear na escolha dos projetos territoriais a serem financiados e considerados como estratégicos para o desenvolvimento rural.

Acreditamos que o desenvolvimento territorial pode ser um processo gerador de

capital social e desenvolvimento. O capital social visto como a ação coletiva que se funda em laços de proximidade, reciprocidade e confiança mútua; e o desenvolvimento interpretado como a condição dos indivíduos de se tornarem agentes, não devendo ser apenas “beneficiários passivos dos frutos de engenhosos programas de desenvolvimento” (Sen, op. cit.: 71).

Claro que esta nova maneira de fazer política tem problemas. No caso dos CMDRSs do Araripe, por exemplo, foi possível concluir, a partir das entrevistas, que parte da população só está ali porque percebeu que assim conseguiria que suas reivindicações fossem atendidas com mais facilidade. Uma pequena parcela tem formação política densa e está lutando por algo mais que demandas pontuais, trabalhando por uma outra maneira de se fazer política. Assim, o fato de os indivíduos estarem agindo no Araripe é um demonstrativo de desenvolvimento, mesmo que o movimento ainda não seja o ideal.

Em relação ao mercado, esta é uma esfera da sociedade que está pouco presente no Araripe. Por isto, as discussões em torno desta não são frequentes. Após os trabalhos de campo foi possível concluir que a produção agrícola é destinada para a própria região, e que os atravessadores são um problema. Porém, a instalação de programas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) melhoraram a situação, quebrando a lógica de venda para intermediários.

O Programa de Aquisição de Alimentos tem forte atuação no semiárido, incentivando a produção de alimentos pela agricultura familiar através da compra desta produção. As aquisições servem à formação de estoques e também à distribuição de alimentos para indivíduos em situação de insegurança alimentar.

Além disto, a existência de feiras agroecológicas em muitos dos municípios da região contribuiu para a diminuição do quantidade de intermediários entre o produtor e o consumidor, além de divulgar o trabalho com convivência e agroecologia para a população consumidora do Araripe.

O beneficiamento de produtos, que poderia ser uma maneira de aumentar a renda dos agricultores, ainda é pouco comum. Conhecemos uma unidade de beneficiamento comunitária, criada por cinco famílias. Esta prática, entretanto, ainda é incipiente.

Se encararmos o território como a projeção espacial das relações de poder, como visto no capítulo três, podemos concluir que houve mudanças territoriais no Araripe. Ali, o poder sempre foi coersivo, o que vem mudando, tornando-se persuasivo, o que se reflete no território e na organização espacial do lugar. O poder já não é tão concentrado, há um partilhamento dele entre os membros da rede de atores do Araripe. Os indivíduos se

influenciam mutuamente, porém não dominam uns aos outros, destacando-se os princípios da solidariedade e da ajuda mútua. Não se trata de uma autonomia, porém, há uma gestão mais livre do território e dos recursos contidos nele.

Em relação à interpretação do território como um espaço de identidade, Castro acreditava que faltava à população do semiárido a capacidade e oportunidade de se constituir como povo, de forma organizada, para enfrentar estes desafios estruturais. Acreditamos que o Caatinga e seus parceiros desenvolvem esta identidade, reforçando uma identidade sertaneja que já existia. Assim, a população do Araripe tem sua identificação em relação ao seu território reforçada, o que é uma maneira de incrementar o capital social da região também.

Em relação às mudanças espaciais, se concordamos com Corrêa (2003), podemos afirmar que as práticas espaciais tratam-se de um conjunto de ações espacialmente localizadas que impactam diretamente sobre o espaço, o alteram no todo ou em parte, ou o preservam em suas formas e interações espaciais. No nosso caso, as práticas espaciais da convivência alteram o espaço do Sertão do Araripe, modelando a paisagem de acordo com a noção de desenvolvimento a que servem.

_____Manuel Correia de Andrade (1984) é da opinião que a produção do espaço é um permanente processo histórico movido pela ação humana de organização e reorganização das relações sociais e produtivas, provocando modificações no meio ambiente, do mesmo modo que os recursos ambientais influenciam os modos de organização da vida social e econômica. Além disto, o autor acredita que o espaço é produzido em consequência dos sistemas de exploração dos recursos naturais, através da implantação de determinados modos de produção que geram determinadas formações econômico-sociais.

_____ Se os sistemas de exploração dos recursos naturais estão sendo modificados com a incorporação do paradigma de convivência com o semiárido, podemos afirmar que espaço do Araripe está sendo, neste momento, reconstruído. Este processo de permanente reconstrução é comum. O que é novo é esta nova maneira de contruí-lo, levando em conta o respeito ao bioma, buscando a democratização do acesso à água e à terra e construindo novos espaços de participação política.

A segunda hipótese da dissertação é a de que a convivência com o semiárido permite o acesso à políticas públicas e à novos ativos. São acessados ativos como a água, através da construção de cisternas; a terra, através de ocupações de terra e da organização em relação ao crédito fundiário; a organização política e a cidadania, através, principalmente, do Fotear e dos CMDRSs. E também outros que a princípio não imaginávamos, como a cultura, como no exemplo já dado em relação ao Ponto de Cultura na Roça, que tem sede em Dormentes, no

Sertão do São Francisco (PE), e que atua também no Araripe através de articulações com os CMDRSs.

Consideramos que acesso a certos recursos pode criar oportunidades, contribuindo para o empoderamento e a mudança. No caso estudado consideramos a convivência com o semiárido também um ativo, pois impulsiona o empoderamento, transformando realidades. O acesso a este ativo pode viabilizar o acesso a outros, que antes não podiam ser acessados. Quando são dadas condições para que sujeitos tornem-se agentes, passem a participar de processos sociais e a ter liberdade de escolher a vida que desejam ter – e isto é desenvolvimento.

BIBLIOGRAFIA

AB'SÁBER, A. *Sertões e sertanejos: uma geografia humana sofrida*. Revista Estudos Avançados, São Paulo, v.13, n. 36, p. 7-59, maio-ago. 1999.

ABRAMOVAY, R. *Conselhos além dos limites*. Revista Estudos Avançados. São Paulo, v.15, n.43, pp. 121-140, set.-dez. 2001.

ANDRADE, M. C. de. *A questão do território no Brasil*. São Paulo/Recife: Hucitec/Ipespe, 1995.

_____. *Poder político e produção do espaço*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco/Massangana, 1984.

ARAÚJO, Tania Bacelar. *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências*. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2000.

ASA. *Declaração do Semi-árido*. Recife: s.n., 1999.

ASSIS, T.R.P. *Sociedade Civil, Estado e Políticas Públicas: reflexões a partir do Programa Um Milhão de Cisternas Rurais (P1MC) no Estado de Minas Gerais*. Tese de Doutorado. Curso de Pós-graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Seropédica, 2009.

ATER-NE. *Estudo de caso Araripe*. Ouricuri: s.n., 2011.

BALESTRO, M.; SAUER, S. A diversidade no rural, transição agroecológica e caminhos para a superação da Revolução Verde: introduzindo o debate. In: BALESTRO, M.; SAUER, S. (org.). *Agroecologia e os desafios da transição agroecológica*. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

BEBBINGTON, A. *Capitals and Capabilities. A Framework for Analysing Peasant Viability, Rural Livelihoods and Poverty in the Andes*. London: IIED/DFID, January 1999.

BECKER, H.S. *Segredos e truques da pesquisa*. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

BEDUSCHI FILHO, L. C.; ABRAMOVAY, R. *Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais*. Revista Nova Economia. Belo Horizonte, vol. 14, n.3, pp. 35-70, set.-dez. 2004.

BERNARDES, J.A. Mudança técnica e espaço: uma proposta de investigação. In: CASTRO, I.E.C.; GOMES, P.C.C.; CORRÊA, R.L. (orgs.). *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

BONNAL, P.; CAZELLA, A. e DELGADO, N. G. Subsídios metodológicos ao estudo do desenvolvimento territorial rural. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (orgs). *Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil*. Série desenvolvimento rural sustentável; v.14. Brasília: IICA, 2011.

BONNAL, P.; KATO, K. O processo contemporâneo de territorialização de políticas e ações públicas no meio rural brasileiro. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (orgs). *Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil*. Série desenvolvimento rural sustentável; v.14. Brasília: IICA, 2011.

BONNAL, P.; MALUF, R.S. Do uso das noções de multifuncionalidade e território nas políticas agrícolas e rurais no Brasil. In: LIMA, E. et.al. (orgs.). *Mundo rural IV: configurações rural-urbanas: poderes e políticas*. Rio de Janeiro: Mauad/Edur, 2007.

BRASIL. Decreto (sem número), de 25 de fevereiro de 2008. Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Dnn/Dnn11503.htm>. Acesso em: 10 mar. 2013.

BRASIL. Portaria SDT nº 5, de 18 de julho de 2005. Estabelece procedimentos a serem observados e garantidos junto a Secretaria de Desenvolvimento Territorial, no caso de haver seleção e definição, assim como, modificação de designação e de composição dos territórios rurais. Disponível em: <http://www.normasbrasil.com.br/norma/portaria-5-2005_189726.html>. Acesso em: 10 mar. 2013.

CAATINGA. *Curriculum Institucional do Caatinga*. Ouricuri: s.n., s.d.

CANDIOTTO, L. Z. P.; SANTOS, R. A. dos. Experiências geográficas em torno de uma abordagem territorial. In: Saquet, M.A; Sposito, E.S. (org.). *Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos*. São Paulo: Expressão Popular/UNESP: 2009.

CAPORAL, F.R. *Em defesa de um Plano Nacional de Transição Agroecológica: compromisso com as atuais e nosso legado para as futuras gerações*. Brasília: 2008.

CAPORAL, F.R.; COSTABEBER, J. A. *Segurança Alimentar e Agricultura Sustentável: uma perspectiva agroecológica*. Ciência & Ambiente. n.º 27, p. 153-165, 2003.

CARMO, M.S. do; MAGALHÃES, M.M. *Agricultura Sustentável: Avaliação da Eficiência Técnica e Econômica de Atividades Agropecuárias Seleccionadas no Sistema não Convencional de Produção*. Informações Econômicas, São Paulo, v.29, n.7, p.7-98, 1999.

CASTRO, I.E. de. *Estado e Região: considerações sobre o regionalismo*. Anuário do

Instituto de Geociências, UFRJ, 1986.

CASTRO, J. de. *Geografia da fome – O dilema brasileiro: pão ou aço*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

CAZELLA, A. A. Base de serviços rurais estratégicos à promoção do desenvolvimento territorial no Brasil. In: PIRAUX, M.; CANIELLO, M. (orgs.). *Dossiê: Território, sustentabilidade e ação pública* – Revista Raízes. Campina Grande. v. 28, ns. 1 e 2, jan. – dez./2009; v. 29, n. 1, jan. – jun./2010.

COUDEL, E.; TONNEAU, J. P.; PIRAUX, M. Articular dispositivos de formação e de governança: um desafio para o desenvolvimento. In: PIRAUX, M.; CANIELLO, M. (orgs.). *Dossiê: Território, sustentabilidade e ação pública* – Revista Raízes. Campina Grande. v. 28, ns. 1 e 2, jan. – dez./2009; v. 29, n. 1, jan. – jun./2010.

CTA-O (Centro de Tecnologias Alternativas de Ouricuri). *Conhecer a demanda campesina*. Ouricuri: s.n., s.d (a).

_____. *A experiência do Centro de Tecnologias Alternativas de Ouricuri*. Ouricuri: s.n., s.d (b).

COREZOLA, F.; OLIVEIRA, C. D.; ALMEIDA, M. G. Desafios da governança territorial nos territórios incorporados ao programa Territórios da Cidadania. In: PIRAUX, M.; CANIELLO, M. (orgs.). *Dossiê: Território, sustentabilidade e ação pública* – Revista Raízes. Campina Grande. v. 28, ns. 1 e 2, jan. – dez./2009; v. 29, n. 1, jan. – jun./2010.

CORRÊA, R.L. Espaço: um conceito-chave da Geografia. In: CASTRO, I.E.C.; GOMES, P.C.C.; CORRÊA, R.L. (orgs.). *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

_____. Região: A Tradição Geográfica. In: *Trajetórias Geográficas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.

COSTABEBER, J.A. Transição agroecológica: do produtivismo à ecologização. In: Costabeber, J.A.; Caporal, F. R. *Agroecologia e extensão rural: contribuições para a promoção do desenvolvimento rural sustentável*. Brasília: s.n., 2004.

COSTABEBER, J.A., GARRIDO, F., MOYANO, E. *Ação coletiva e transição agroecológica: uma análise de experiências associativas em agricultura ecológica*. s.l.: s.n., s.d.

COSTA NETO, C. *Produtores camponeses, movimentos sociais e a questão da soberania alimentar e energética no Brasil*. s.l.: s.n., s.d. (A)

_____. *Abordagem epistemológica e empírica da Agroecologia*. s.l.: s.n., s.d. (B)

_____. Discutindo referenciais para a construção de saberes socioambientais, sociologia e desenvolvimento rural sustentável: a alternativa agroeco-socio-lógica. In: Costabeber, J.A., Canuto, J. C. (orgs.) *Agroecologia: conquistando a soberania alimentar*. Pelotas: Emater/RS; Embrapa Clima Temperado, 2004.

DAGNINO, E. Cultura, cidadania e democracia: a transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana. In: ALVAREZ, S. et al. (orgs.). *Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino Americanos: Novas Leituras*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2000.

DELGADO, N.G. Sociedade civil, Estado e protagonismo institucional no desenvolvimento territorial: avanços e obstáculos no caso do Território Rural da Borborema/PB. In: PIRAUX, M.; CANIELLO, M. (orgs.). *Dossiê: Território, sustentabilidade e ação pública* – Revista Raízes. Campina Grande. v. 28, ns. 1 e 2, jan. – dez./2009; v. 29, n. 1, jan. – jun./2010.

DELGADO, N.G.; LEITE, S. P. *Políticas de Desenvolvimento Territorial no Meio Rural Brasileiro: Novas Institucionalidades e Protagonismo dos Atores*. DADOS – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, pp. 431-473, 2011 (a).

DELGADO, N.G.; LEITE, S. P. Gestão social e novas institucionalidades no âmbito da política de desenvolvimento territorial. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (orgs.). *Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil*. Série desenvolvimento rural sustentável; v.14. Brasília: IICA, 2011 (b).

DINIZ, P. C. O. “*Experimentalismo institucional*”: Dilemas e conflitos entre a política de desenvolvimento territorial e ações coletivas em territórios agroecológicos. Trabalho apresentado no Terceiro Encontro da Rede de Estudos Rurais. UFCG, Campina Grande (PB), 09 a 12 de setembro de 2008.

DUARTE, R. *Seca, pobreza e políticas públicas no Nordeste do Brasil*. Trabalho para discussão no. 98. Recife: Instituto de Pesquisas Sociais; Fundação Joaquim Nabuco, 2000.

DUQUE, J. G. *O Nordeste e as lavouras xerófilas*. Coleção mossorensense, vol. CXLIII, Mossoró: s.n., 1980a.

_____. *Solo e água no polígono das secas*. Coleção mossorensense, vol. CXLII, Mossoró: s.n., 1980b.

DUQUE, G. “*Conviver com a seca*”: contribuição da Articulação do Semi-Árido/ASA

para o desenvolvimento sustentável. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, n.17, p.133-140, jan/jun 2008. Ed. UFPR.

_____. *Da abertura democrática à democratização efetiva: a experiência da Articulação do Semi-Árido na Paraíba*. Disponível em: <www.fundaj.gov.br/geral/observanordeste/ghislaine.pdf>. s.l.: s.n., s.d.

ELI DA VEIGA, J. *O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento*. Brasília: NEAD/MDA/CNDRS, 2001.

ELIAS, D.; PEQUENO, R. *Difusão do Agronegócio e Novas Dinâmicas Socioespaciais*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2006.

EMBRAPA. *Marco referencial em agroecologia*. Brasília: EMBRAPA Informação Tecnológica, 2006.

FAVARETO, A. As tentativas de adoção da abordagem territorial do desenvolvimento rural – Lições para uma nova geração de políticas públicas. In: PIRAUX, M.; CANIELLO, M. (orgs.). *Dossiê: Território, sustentabilidade e ação pública* – Revista Raízes. Campina Grande. v. 28, ns. 1 e 2, jan. – dez./2009; v. 29, n. 1, jan. – jun./2010.

FERNANDES, B. M. Sobre a tipologia de territórios. In: Saquet, M.A; Sposito, E.S. (orgs.). *Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos*. São Paulo: Expressão Popular/UNESP: 2009.

FERREIRA, F.C.L, AQUINO, S.C. *A contribuição da ONG Caatinga para redução do impacto ambiental e melhoria da qualidade de vida dos agricultores familiares do semiárido brasileiro*. Ouricuri (PE): Monografia de conclusão do Curso de Pós-Graduação em Educação Ambiental FFPP/UPE, 2007.

FOTEAR (Fórum Territorial do Araripe). *Proinf 2003-2010*. Ouricuri: s.n., 2010.

_____. Ata da reunião de 7 de agosto de 2012 do Fórum Territorial do Araripe – FOTEAR, para discussão/encaminhamento de propostas para o projeto PROINF 2012. Ouricuri: s.n., 2012.

_____. Ata da reunião de 30 de agosto de 2011 do Fórum Territorial do Araripe – FOTEAR, para discussão/encaminhamento de propostas para o projeto PROINF 2011. Ouricuri: s.n., 2011.

FOUCAULT, M. Soberania e disciplina. Curso do Collège de France, 14 de janeiro de 1976. In: *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro: Graal, 1979, p. 179-191.

FOX, J. *How does civil society thicken? Lessons from rural Mexico, Latin American*

Studies Program, 1998.

FUPEF - Fundação de Pesquisas Florestais do Paraná. *Apoio técnico e institucional para o desenvolvimento do Programa Florestal da Chapada do Araripe em Pernambuco. Produto 2 – Diagnóstico*. Curitiba: Governo do Estado de Pernambuco/CODEVASF/MMA, 2007.

FURTADO, C. *Seca e poder: entrevista com Celso Furtado*. Entrevistadores Maria da Conceição Tavares, Manuel Correia de Andrade, Raimundo Pereira. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1998.

_____. *A Constatação do GTDN e as exigências da atualidade*. (Entrevista). Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v.28, n.4, p. 377-386, out.-dez. 1997. (BNB).

GARCIA, I. F. Dois modelos de desenvolvimento na agricultura à luz da transposição do rio São Francisco. In: *Anais do V Simpósio Internacional de Geografia Agrária e VI Simpósio Nacional de Geografia Agrária*. Belém do Pará, 2011.

GOMES, P.C.C. O conceito de região e sua discussão. In: CASTRO, I.E.C.; GOMES, P.C.C.; CORRÊA, R.L. (orgs.). *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

HABERMAS, J. O conceito de poder de Hannah Arendt. In: Freitag, B. e Rouanet, S. P. (orgs.). *Habermas*. São Paulo: Ática, 1980.

HAESBAERT, R. *A noção de rede regional: reflexões a partir da migração “gaúcha” no Brasil*. Revista Território, ano III, nº 4, jan./jun. 1998, pp. 55-71.

_____. *Dilema de conceitos: espaço-território e contenção territorial*. In: Saquet, M.A; Sposito, E.S. (orgs.). *Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos*. São Paulo: Expressão Popular/UNESP: 2009.

HEIDRICH, A. L. Conflitos territoriais na estratégia de preservação da natureza. In: Saquet, M.A; Sposito, E.S. (orgs.). *Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos*. São Paulo: Expressão Popular/UNESP: 2009.

IBGE. *Censo 2010; Censo Agropecuário 2006*. Disponível em: <www.sidra.ibge.gov.br>. Acesso em 6 de maio de 2012.

INCRA. *INSTRUÇÃO ESPECIAL/INCRA/No 20*. Aprovada pela Portaria/ MA 146/80 - DOU 12/6/80, Seção I p. 11.606. 28 de maio de 1980.

KLUCZKA, G. Teoria e prática do desenvolvimento rural sustentável. In: BICALHO, A. M. S.; HOEFLE, S. W. (orgs.). *A Dimensão Regional e os Desafios à sustentabilidade*

Rural. Rio de Janeiro: CAPES, 2003.

LEITE, S. P.; WESZ JUNIOR, V. J. O financiamento da política de desenvolvimento territorial: uma análise do PRONAT e do Território da Cidadania. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (orgs.). *Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil*. Série desenvolvimento rural sustentável; v.14. Brasília: IICA, 2011.

MALVEZZI, R. *Semi-árido - uma visão holística*. Brasília: Confea, 2007.

MATOS, A. G. *Capital social e autonomia*. Artigo do mês de abril de 2001 do portal do Nead. Disponível em: <http://www.nead.gov.br/porta/need/arquivos/index?folder_id=4301213&format=table&orderby=content_size_pretty%2Cdesc>. Acesso em 20 de fevereiro de 2013. Brasília: NEAD, 2001.

MDA; FOTEAR; IADH. *Resumo Executivo do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Sertão do Araripe*. Brasília: IADH/SDT-MDA, 2011.

MDA; FOTEAR; IADH. *Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS. Sertão do Araripe – Pernambuco*. Brasília: IADH/SDT-MDA, 2011.

MEDEIROS, L. S. de; DIAS, M. M. Introdução. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (orgs.). *Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil*. Série desenvolvimento rural sustentável; v.14. Brasília: IICA, 2011.

_____. Marco jurídico-normativo para o desenvolvimento rural com enfoque territorial. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (orgs.). *Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil*. Série desenvolvimento rural sustentável; v.14. Brasília: IICA, 2011.

MEDEIROS, R. M. V. Território, espaço de identidade. In: Saquet, M.A; Sposito, E.S. (orgs.). *Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos*. São Paulo: Expressão Popular/UNESP: 2009.

MEDEIROS FILHO, J.; SOUZA, I. *Os Degredados Filhos das Secas: Uma análise sócio-política das secas do Nordeste*. Petrópolis: Vozes, 1983.

NAVARRO, Z. *Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro*. Revista Estudos Avançados. São Paulo, v.15, n.43, pp. 83-100, set.-dez. 2001.

NEVES, R.S. et. al. *Programa Um Milhão de Cisternas: guardando água para semear vida e colher cidadania*. Revista Agriculturas, v. 7, n. 3, pp. 12-14, out. 2010.

OLIVEIRA, F. *Elegia para uma re(li)gião: SUDENE, Nordeste. Planejamento e conflito de classes*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

PETERSEN, P. et al. A construção de uma Ciência a serviço do campesinato. In: Petersen,

P. *Agricultura familiar camponesa na construção do futuro*. Rio de Janeiro: AS-PTA, 2009. pp: 85-103.

PETERSEN, P.; ALMEIDA, S.G. *Rincões transformadores: trajetória e desafios do movimento agroecológico brasileiro - uma perspectiva a partir da Rede PTA (versão provisória)*. Rio de Janeiro: AS-PTA, 2004.

PICOLOTTO, E.L., PICCIN, M.B. *Movimentos camponeses e questões ambientais: posituação da agricultura camponesa?* Revista Extensão Rural. Santa Maria: DEAER/PPGExR/CCR/UFSM, Ano XV, nº16, jul-dez 2008.

PUTNAM, R.D. *Comunidade e Democracia. A Experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

RAFFESTIN, C. A produção das estruturas territoriais e sua representação. In: Saquet, M.A.; Sposito, E.S. (orgs.). *Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos*. São Paulo: Expressão Popular/UNESP: 2009.

RIBEIRO, R.W. *A construção da aridez: representações da natureza, regionalização e institucionalização do combate à seca (1877-1909)*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1999.

ROMANO, J.O. Empoderamento: enfrentemos primeiro a questão do poder para combater juntos a pobreza. In: Romano, J.O. e Antunes, M. (orgs.). *Empoderamento e Direitos no Combate à Pobreza*. Rio de Janeiro: ActionAid Brasil, dezembro 2002, p. 9-20.

SABOURIN, E. Dispositivos coletivos de apoio à produção e dinâmicas territoriais. In: PIRAUX, M.; CANIELLO, M. (orgs.). *Dossiê: Território, sustentabilidade e ação pública* – Revista Raízes. Campina Grande. v. 28, ns. 1 e 2, jan. – dez./2009; v. 29, n. 1, jan. – jun./2010.

SANTOS, F. P. dos. *Coalizões de interesses e a configuração política da agricultura familiar no Brasil*. Tese de Doutorado. Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2011.

SANTOS, M. O retorno do território. In: SANTOS, M.; SOUZA, M.A.; SILVEIRA, M.L. *Território: Globalização e Fragmentação*. São Paulo: Hucitec, 1994.

_____. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

_____. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*.

Rio de Janeiro: Record, 2001.

SAQUET, M. A. *Por uma Geografia das territorialidades e das temporalidades: uma concepção multidimensional voltada para a cooperação e para o desenvolvimento territorial*. São Paulo: Outras Expressões, 2011.

SCHMITT, C. J. *Tecendo as redes de uma nova agricultura: um estudo socioambiental da Região Serrana do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: UFRGS, Doutorado em Sociologia – Curso de Pós- Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2001.

_____. *Transição agroecológica e desenvolvimento rural: um olhar a partir da experiência brasileira*. In: BALESTRO, M.; SAUER, S. (orgs.). *Agroecologia e os desafios da transição agroecológica*. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

SCHNEIDER, S., SILVA, M. K. e MORUZZI MARQUES, P. E., *Participação Social: uma prerrogativa do desenvolvimento rural*. In: *Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural*. Série Estudos Rurais. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

SDT-MDA/FOTEAR/IADH. *Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Sertão do Araripe*. s.l.: s.n., 2006.

SDT-MDA/FOTEAR/IADH. *Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Sertão do Araripe*. s.l.: s.n., 2010.

SEN, A. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEVILLA GUZMÁN, E. *Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável*. In: Assis, R.; Aquino, A. *Agroecologia: princípios e técnicas para uma agricultura orgânica sustentável*. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2005.

SEVILLA GUZMÁN, E.; GONZÁLEZ DE MOLINA, M. *El concepto de transición em el pensamiento marxista: reflexiones desde la agroecología*. Córdoba: Curso de Posgrado de Agroecología y Desarrollo Rural Sostenible, 1995.

SILVA, R. M. A. *Entre o Combate à Seca e a Convivência com o Semi-árido: transições paradigmáticas e sustentabilidade do desenvolvimento*. Tese de Doutorado. Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília. Brasília, 2006.

SILVEIRA, S.M.B.; CORDEIRO, R.L.M. *A cidadania que chega com a cisterna: a Articulação do Semiárido e a conquista da água pelas famílias rurais*. Revista Agriculturas, v. 7, n. 3, pp. 12-14, out. 2010.

SOUZA, M. L. “Território” da divergência (e da confusão): em torno das imprecisas fronteiras de um conceito fundamental. In: Saquet, M.A; Sposito, E.S. (orgs.). *Territórios e*

territorialidades: teorias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular/UNESP: 2009.

_____. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I.E.C.; GOMES, P.C.C.; CORRÊA, R.L. (orgs.). *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

TARROW, S. *O poder em movimento: movimentos sociais e confronto político*. Petrópolis: Vozes, 2009.

TONNEAU, J. P.; CUNHA, L. H. *Pesquisas em desenvolvimento territorial no semi-árido*. Revista Raízes. Campina Grande, vol. 24, nos. 1 e 2, pp. 45–53, jan.-dez. 2005.

VEIGA, J. E. da. et alii. *O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento*. Brasília: Convênio FIPE – IICA (MDA/CNDRS/NEAD), 2001.

WANDERLEY, Luiz Jardim. *Conflitos e movimentos sociais populares em área de mineração na Amazônia brasileira*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2008.

_____. WEBER, M. A. *Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*. São Paulo: Editora Martin Claret, 2003.

_____. WONGTSCHOWSKI, M. *Relatório final de residência agronômica: avaliação e análise da utilização de barragens subterrâneas como técnica alternativa de convívio com a seca*. Piracicaba: USP, ESALQ, Departamento de Economia e Sociologia Rural, 1998.

ANEXOS

Anexo A – Declaração do Semi-Árido

DECLARAÇÃO DO SEMI-ÁRIDO

Propostas da Articulação do Semi-Árido para a convivência com o semi-árido e combate à desertificação

Recife, 26 de novembro de 1999

O Brasil teve o privilégio de acolher a COP-3 – a terceira sessão da Conferência das Partes das Nações Unidas da Convenção de Combate à Desertificação. Esse não foi apenas um momento raro de discussão sobre as regiões áridas e semi-áridas do planeta, com interlocutores do mundo inteiro. Foi, também, uma oportunidade ímpar para divulgar, junto à população brasileira, a amplidão de um fenômeno mundial – a desertificação – do qual o homem é, por boa parte, responsável e ao qual o desenvolvimento humano pode remediar. Os números impressionam: há um bilhão de pessoas morando em áreas do planeta susceptíveis à desertificação. Entre elas, a maioria dos 25 milhões de habitantes do semi-árido brasileiro.

A bem da verdade, a não ser em momentos excepcionais como a Conferência da ONU, pouca gente se interessa pelas centenas de milhares de famílias, social e economicamente vulneráveis, do semi-árido. Por isso, o momento presente parece-nos duplamente importante. Neste dia 26 de novembro de 1999, no Centro de Convenções de Pernambuco, a COP-3 está encerrando seus trabalhos e registrando alguns avanços no âmbito do combate à desertificação. Porém, no mesmo momento em que as portas da Conferência estão se fechando em Recife, uma grande seca, iniciada em 1998, continua vigorando a menos de 100 quilômetros do litoral.

É disso que nós, da Articulação no semi-árido brasileiro, queremos tratar agora. Queremos falar dessa parte do Brasil de cerca de 900 mil km², imensa porém invisível, a não ser quando a seca castiga a região e as câmeras começam a mostrar as eternas imagens de chão rachado, água turva e crianças passando fome. São imagens verdadeiras, enquanto sinais de alerta para uma situação de emergência. Mas são, também, imagens redutoras, caricaturas de um povo que é dono de uma cultura riquíssima, capaz de inspirar movimentos sociais do porte de Canudos e obras de arte de dimensão universal – do clássico *Grande Sertão*, do escritor Guimarães Rosa, até o recente *Central do Brasil*, do cineasta Walter Salles.

Então nós da sociedade civil, mobilizada desde o mês de agosto através da Articulação no Semi-Árido; nós que, nos últimos meses, reunimos centenas de entidades para discutir propostas de desenvolvimento sustentável para o semi-árido; nós dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais, das Entidades Ambientistas, das Organizações Não-Governamentais, das Igrejas Cristãs, das Agências de Cooperação Internacional, das Associações e Cooperativas, dos Movimentos de Mulheres, das Universidades; nós que vivemos e trabalhamos no semi-árido; nós que pesquisamos, apoiamos e financiamos projetos no Sertão e no Agreste nordestinos, queremos, antes de mais nada, lançar um grito que não temos sequer o direito de reprimir: **queremos uma política adequada ao semi-árido!**

Neste exato momento, a seca está aí, a nossa porta. Hoje, infelizmente, o sertão já

conhece a fome crônica, como o mostram os casos de pelagra encontrados entre os trabalhadores das frentes de emergência. Em muitos municípios está faltando água, terra e trabalho, e medidas de emergência devem ser tomadas imediatamente, reforçando a intervenção em todos os níveis: dos conselhos locais até a Sudene e os diversos ministérios afetos.

Sabemos muito bem que o caminhão-pipa e a distribuição de cestas básicas não são medidas ideais. Mas ainda precisamos delas. Por quanto tempo? Até quando a sociedade vai ser obrigada a bancar medidas emergenciais, anti-econômicas e que geram dependência? Essas são perguntas para todos nós. A Articulação, por sua vez, afirma que, sendo o Semi-Árido um bioma específico, seus habitantes têm direito a uma verdadeira política de desenvolvimento econômico e humano, ambiental e cultural, científico e tecnológico. Implementando essa política, em pouco tempo não precisaremos continuar distribuindo água e pão.

A convivência com as condições do semi-árido brasileiro e, em particular, com as secas é possível. É o que as experiências pioneiras que lançamos há mais de dez anos permitem afirmar hoje. No Sertão pernambucano do Araripe, no Agreste paraibano, no Cariri cearense ou no Seridó potiguar; em Palmeira dos Índios (AL), Araci (BA), Tauá (CE), Mirandiba (PE) ou Mossoró (RN), em muitas outras regiões e municípios, aprendemos:

- Que a caatinga e os demais ecossistemas do semi-árido – sua flora, fauna, paisagens, pinturas rupestres, céus deslumbrantes – formam um ambiente único no mundo e representam potenciais extremamente promissores;
- Que homens e mulheres, adultos e jovens podem muito bem tomar seu destino em mãos, abalando as estruturas tradicionais de dominação política, hídrica e agrária;
- Que toda família pode, sem grande custo, dispor de água limpa para beber e cozinhar e, também, com um mínimo de assistência técnica e crédito, viver dignamente, plantando, criando cabras, abelhas e galinhas;
- Enfim, que o semi-árido é perfeitamente viável quando existe vontade individual, coletiva e política nesse sentido.

Aprendemos, também, que a água é um elemento indispensável, longe, porém, de ser o único fator determinante no semi-árido. Sabemos agora que não há como simplificar, reduzindo as respostas a chavões como “irrigação”, “açudagem” ou “adutoras”. Além do mais, os megaprojetos de transposição de bacias, em particular a do São Francisco, são soluções de altíssimo risco ambiental e social. Vale lembrar que este ano, em Petrolina, durante a Nona Conferência Internacional de Sistemas de Captação de Água de Chuva, especialistas do mundo inteiro concluíram, na base da sua experiência internacional, que a captação da água de chuva no Semi-Árido Brasileiro seria uma fonte hídrica suficiente para as necessidades produtivas e sociais da região.

O semi-árido brasileiro é um território imenso, com duas vezes mais habitantes que Portugal, um território no qual caberiam a França e a Alemanha reunidas. Essa imensidão não é uniforme: trata-se de um verdadeiro mosaico de ambientes naturais e grupos humanos. Dentro desse quadro bastante diversificado, vamos encontrar problemáticas próprias à região (o acesso à água, por exemplo) e, outras, universais (a desigualdade entre homens e mulheres). Vamos ser confrontados com o esvaziamento de espaços rurais e à ocupação desordenada do espaço urbano nas cidades de médio porte. Encontraremos, ainda, agricultores familiares que plantam no sequeiro, colonos e grandes empresas de agricultura irrigada, famílias sem terra, famílias assentadas, muita gente com pouca terra, pouca gente com muita

terra, assalariados, parceiros, meeiros, extrativistas, comunidades indígenas, remanescentes de quilombos, comerciantes, funcionários públicos, professores, agentes de saúde... O que pretendemos com essa longa lista, é deixar claro que a problemática é intrincada e que uma visão sistêmica, que leve em consideração os mais diversos aspectos e suas interrelações, impõe-se mais que nunca.

Dito isto, podemos apresentar a nossa contribuição – fruto de longos anos de trabalho no semi-árido, destacando algumas das propostas que vêm sendo discutidas pela sociedade civil nas duas últimas décadas.

PROPOSTAS PARA UM PROGRAMA DE CONVIVÊNCIA COM O SEMI-ÁRIDO

Este programa está fundamentado em duas premissas:

- A conservação, uso sustentável e recomposição ambiental dos recursos naturais do semi-árido.
- A quebra do monopólio de acesso à terra, água e outros meios de produção.

O Programa constitui-se de seis pontos principais.

CONVIVER COM AS SECAS

O semi-árido brasileiro caracteriza-se, no aspecto sócio-econômico, por milhões de famílias que cultivam a terra, delas ou de terceiros. Para elas, mais da metade do ano é seco e a água tem um valor todo especial. Além disso, as secas são fenômenos naturais periódicos que não podemos combater, mas com os quais podemos conviver.

Vale lembrar, também, que o Brasil assinou a Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação, comprometendo-se a “atacar as causas profundas da desertificação”, bem como “integrar as estratégias de erradicação da pobreza nos esforços de combate à desertificação e de mitigação dos efeitos da seca”. Partindo dessas reflexões, nosso Programa de convivência com o Semi-Árido inclui:

- O fortalecimento da agricultura familiar, como eixo central da estratégia de convivência com o semi-árido, em módulos fundiários compatíveis com as condições ambientais.
- A garantia da segurança alimentar da região, como um objetivo a ser alcançado a curtíssimo prazo.
- O uso de tecnologias e metodologias adaptadas ao semi-árido e à sua população, como ferramentas básicas para a convivência com as condições da região.
- A universalização do abastecimento em água para beber e cozinhar, como um caso exemplar, que demonstra como tecnologias simples e baratas como a cisterna de placas de cimento, podem se tornar o elemento central de políticas públicas de convivência com as secas.
- A articulação entre produção, extensão, pesquisa e desenvolvimento científico e tecnológico adaptado às realidades locais, como uma necessidade.
- O acesso ao crédito e aos canais de comercialização, como meios indispensáveis para ultrapassar o estágio da mera subsistência.

ORIENTAR OS INVESTIMENTOS NO SENTIDO DA SUSTENTABILIDADE

O semi-árido brasileiro não é uma região apenas rural. É também formado por um grande número de pequenos e médios centros urbanos, a maioria em péssima situação financeira e com infra-estruturas deficientes. Pior ainda: as políticas macro-econômicas e os investimentos públicos e privados têm tido, muitas vezes, efeitos perversos. Terminaram por

gerar novas pressões, que contribuíram aos processos de desertificação e reforçaram as desigualdades econômicas e sociais.

Por isso, o Programa de Convivência com o Semi-Árido compreende, entre outras medidas:

- A descentralização das políticas e dos investimentos, de modo a permitir a interiorização do desenvolvimento, em prol dos municípios do semi-árido.
- A priorização de investimentos em infra-estrutura social (saúde, educação, saneamento, habitação, lazer), particularmente nos municípios de pequeno porte.
- Maiores investimentos em infra-estrutura econômica (transporte, comunicação e energia), de modo a permitir o acesso da região aos mercados.
- Estímulos à instalação de unidades de beneficiamento da produção e empreendimentos não agrícolas.
- A regulação dos investimentos públicos e privados, com base no princípio da harmonização entre eficiência econômica e sustentabilidade ambiental e social.

FORTALECER A SOCIEDADE CIVIL

Esquemas de dominação política quase hereditários, bem como a falta de formação e informação representam fortes entraves ao processo de desenvolvimento do semi-árido. Sabendo que a Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação insiste bastante sobre a obrigatoriedade da participação da sociedade civil em todas as etapas da implementação dessa Convenção, a Articulação está propondo, para vigência desse direito:

- O reforço do processo de organização dos atores sociais, visando sua intervenção qualificada nas políticas públicas.
- Importantes mudanças educacionais, prioritariamente no meio rural, a fim de ampliar o capital humano. Em particular:
 - A erradicação do analfabetismo no prazo de 10 anos
 - A garantia do ensino básico para jovens e adultos, com currículos elaborados a partir da realidade local.
 - A articulação entre ensino básico, formação profissional e assistência técnica.
- A valorização dos conhecimentos tradicionais.
- A criação de um programa de geração e difusão de informações e conhecimentos, que facilite a compreensão sobre o semi-árido e atravesse toda a sociedade brasileira.

INCLUIR MULHERES E JOVENS NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO

As mulheres representam 40% da força de trabalho no campo e mais da metade começam a trabalhar com 10 anos de idade. No Sertão são, muitas vezes, elas que são responsáveis pela água da casa e dos pequenos animais, ajudadas nessa tarefa pelos(as) jovens.

Apesar de cumprir jornadas de trabalho extenuantes, de mais de 18 horas, as mulheres rurais permanecem invisíveis. Não existe reconhecimento público da sua importância no processo produtivo. Pior ainda: muitas delas nem sequer existem para o estado civil. Sem certidão de nascimento, carteira de identidade, CPF ou título de eleitor, sub-representadas nos sindicatos e nos conselhos, as mulheres rurais não podem exercer sua cidadania.

Partindo dessas considerações e do Artigo 5 da Convenção de Combate à Desertificação, pelo qual o Brasil se comprometeu a “promover a sensibilização e facilitar a participação das populações locais, especialmente das mulheres e dos jovens”, a Articulação no semi-árido reivindica, entre outras medidas:

- Que seja cumprida a Convenção 100 da OIT, que determina a igualdade de

remuneração para a mesma função produtiva;

- Que as mulheres sejam elegíveis como beneficiárias diretas das ações de Reforma Agrária e titularidade de terra.
- Que as mulheres tenham acesso aos programas de crédito agrícola e pecuário;
- Que mais mulheres e jovens sejam capacitados para participar em conselhos de políticas públicas;
- Que mais mulheres adultas tenham acesso à escola, com horários e currículo apropriados.

PRESERVAR, REABILITAR E MANEJAR OS RECURSOS NATURAIS

A Convenção da ONU entende por combate à desertificação “as atividades que... têm por objetivo: I - a prevenção e/ou redução da degradação das terras, II - a reabilitação de terras parcialmente degradadas e, III – a recuperação de terras degradadas.”

A caatinga é a formação vegetal predominante na região semi-árida nordestina. Apesar do clima adverso, ela constitui ainda, em certos locais, uma verdadeira mata tropical seca. Haveria mais de 20 mil espécies vegetais no semi-árido brasileiro, 60% das quais endêmicas.

Contudo, a distribuição dessa riqueza natural não é uniforme e sua preservação requer a manutenção de múltiplas áreas, espalhadas por todo o território da região. A reabilitação de certos perímetros também é possível, se conseguirmos controlar os grandes fatores de destruição (pastoreio excessivo, uso do fogo, extração de lenha, entre outros). Mas podemos fazer melhor ainda: além da simples preservação e da reabilitação, o manejo racional dos recursos naturais permitiria multiplicar suas funções econômicas sem destruí-los.

Entre as medidas preconizadas pela Articulação, figuram:

- A realização de um zoneamento sócio-ambiental preciso.
- A implementação de um programa de reflorestamento.
- A criação de um Plano de Gestão das Águas para o semi-árido.
- O combate à desertificação e a divulgação de formas de convivência com o semi-árido através de campanhas de educação e mobilização ambiental.
- O incentivo à agropecuária que demonstre sustentabilidade ambiental.
- A proteção e ampliação de unidades de conservação e a recuperação de mananciais e áreas degradadas.
- A fiscalização rigorosa do desmatamento, extração de terra e areias, e do uso de agrotóxicos.

FINANCIAR O PROGRAMA DE CONVIVÊNCIA COM O SEMI-ÁRIDO

Os países afetados pela desertificação e que assinaram a Convenção da ONU, como é o caso do Brasil, se comprometeram a “dar a devida prioridade ao combate à desertificação e à mitigação dos efeitos da seca, alocando recursos adequados de acordo com as suas circunstâncias e capacidades”.

Nossa proposta é de que o Programa de Convivência com o semi-árido seja financiado através de quatro mecanismos básicos.

- A captação de recursos a fundos perdidos, a serem gerenciados pelas Organizações da Sociedade Civil.
- A reorientação das linhas de crédito e incentivo já existentes, de modo a compatibilizá-las com o conjunto destas propostas.
- Um fundo específico para todas as atividades que não são passíveis de financiamento através das linhas de crédito existentes.

- Uma linha de crédito especial, a ser operacionalizada através do FNE (Fundo Constitucional de Financiamento ao Desenvolvimento do Nordeste).

Vale lembrar que os gastos federais com as ações de “combate aos efeitos da seca”, iniciadas em junho de 1998, vão custar aos cofres públicos cerca de 2 bilhões de reais até dezembro de 1999. A maior parte desses gastos se refere ao pagamento das frentes produtivas e à distribuição de cestas – isto é, ao pagamento de uma renda miserável (48 reais por família e por mês) e à tentativa de garantir a mera sobrevivência alimentar.

Ou seja, o assistencialismo custa caro, vicia, enriquece um punhado de gente e humilha a todos. A título de comparação, estima-se em um milhão o número de famílias que vivem em condições extremamente precárias no semi-árido. Equipá-las com cisternas de placas custaria menos de 500 milhões de reais (um quarto dos 2 bilhões que foram liberados recentemente em caráter emergencial) e traria uma solução definitiva ao abastecimento em água de beber e de cozinhar para 6 milhões de pessoas.

O semi-árido que a Articulação está querendo construir é aquele em que os recursos seriam investidos nos anos “normais”, de maneira constante e planejada, em educação, água, terra, produção, informação... para que expressões como “frente de emergência”, “carro-pipa” e “indústria da seca” se tornem rapidamente obsoletas, de modo que nossos filhos pudessem trocá-las por outras, como “convivência”, “autonomia” e “justiça”.

A Articulação no Semi-Árido é formada pelas seguintes entidades:

AACC	ESPLAR
ABONG PE	CONTAG
ACB	CRS
ADERT	DED
AMAS	DIACONIA
AMAVIDA	FETAG’S DO NE
APAN	FETAPE
APIME	FÓRUM BRASILEIRO DE ONG’S E
ARTICULAÇÃO ÁGUA	MOVIMENTOS SOCIAIS PARA O
ASPAN	MEIO AMBIENTE E
ASPOAN	DESENVOLVIMENTO
AS-PTA NE	FUNDAÇÃO GRUPO ESQUEL BRASIL
ASS	FUNDAÇÃO QUINTETO VIOLADO
ASSOCENE	GARRA
CAATINGA	GRUPO TERRA
CAA GENTIO DO OURO	IRPAA
CÁRITAS / CNBB	MOC
CENTRO LUIZ FREIRE	OXFAM
CENTRO SABIÁ	POLO SINDICAL DE PETROLÂNDIA
CESE	SASOP
COMPLETA	SENV
UNICEF	SNE
ECOS	

ANEXO B – DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS DO PROINF INVESTIMENTO (2003 A 2010) NOS MUNICÍPIOS DO TERRITÓRIO DO ARARIPE

Discriminação	Araripina	Bodocó	Exu	Granito	Ipubi	Moreilândia	Ouricuri	Parnamirim	Santa Cruz	Santa Filomena	Trindade	Total (R\$)
DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS DO PROINF INVESTIMENTO 2003 NOS MUNICÍPIOS DO TERRITÓRIO DO ARARIPE												
Itens	Municípios											Total
Discriminação	Araripina	Bodocó	Exu	Granito	Ipubi	Moreilândia	Ouricuri	Parnamirim	Santa Cruz	Santa Filomena	Trindade	(R\$)
Unidade de Inseminação Artificial							29,464.23					29,464.23
Curtume de Peles de Caprinos e Ovinos									101,800.00			101,800.00
Equipamentos de Informáticae móveis							26,078.00					26,078.00
Bancos de Germoplasma de Mandioca	6,600.00	6,600.00	6,600.00			6,600.00	6,600.00		6,600.00		6,600.00	46,200.00
Total	6,600.00	6,600.00	6,600.00	0.00	0.00	6,600.00	62,142.23	0.00	108,400.00	0.00	6,600.00	203,542.23

DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS DO PROINF INVESTIMENTO 2005 NOS MUNICÍPIOS DO TERRITÓRIO DO ARARIPE												
Itens	Municípios											Total
Discriminação	Araripina	Bodocó	Exu	Granito	Ipubi	Moreilândia	Ouricuri	Parnamirim	Santa Cruz	Santa Filomena	Trindade	(R\$)
02 Casas de Farinha (em substituição a Fecularia)		80,500.00					80,500.00					161,000.00
Abatedouro de Caprinos e Ovinos				19,873.00								19,873.00
Ensiladeiras para Produção de Ração para os Animais (1+10)	9,363.64	9,363.64	9,363.64	9,363.64	9,363.64	9,363.64	9,363.64	9,363.64	9,363.64	9,363.64	9,363.64	103,000.04
Motocicleta para Unidade de Inseminação Artificial							8,215.00					8,215.00
KIT de instalação de micro-irrigação para poços rasos em aluvião	1,363.63	1,363.63	1,363.63	1,363.63	1,363.63	1,363.63	1,363.63	1,363.63	1,363.63	1,363.63	1,363.63	14,999.93
Total	10,727.27	91,227.27	10,727.27	30,600.27	10,727.27	10,727.27	99,442.27	10,727.27	10,727.27	10,727.27	10,727.27	307,087.97

DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS DO PROINF INVESTIMENTO 2006 NOS MUNICÍPIOS DO TERRITÓRIO DO ARARIPE												
Itens	Municípios											Total
Discriminação	Araripina	Bodocó	Exu	Granito	Ipubi	Moreilândia	Ouricuri	Parnamirim	Santa Cruz	Santa Filomena	Trindade	(R\$)
Instalação de Apiário Instrucional	2,292.00											2,292.00
Aquisição de equipamentos para perfuração de poços rasos em aluvião	4,500.00	4,500.00	4,500.00	4,500.00	4,500.00	4,500.00	4,500.00	4,500.00	4,500.00	4,500.00	4,500.00	49,500.00
Implantação de unidades referenciais de uso de água de poços em aluvião	2,750.00	2,750.00	2,750.00	2,750.00	2,750.00	2,750.00	2,750.00	2,750.00	2,750.00	2,750.00	2,750.00	30,250.00
Construção e instalação de casas de mel					63,536.62				63,536.62			127,073.24
Total	9,542.00	7,250.00	7,250.00	7,250.00	70,786.62	7,250.00	7,250.00	7,250.00	70,786.62	7,250.00	7,250.00	209,115.24

DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS DO PROINF INVESTIMENTO 2007 NOS MUNICÍPIOS DO TERRITÓRIO DO ARARIPE												
Itens	Municípios											Total
Discriminação	Araripina	Bodocó	Exu	Granito	Ipupi	Moreilândia	Ouricuri	Parnamirim	Santa Cruz	Santa Filomena	Trindade	(R\$)
Aquisição de veículo automotivo	2.469.00	2.469.00	2.469.00	2.469.00	2.469.00	2.469.00	2.469.00	2.469.00	2.469.00	2.469.00	2.469.00	27,159.00
Aquisição de motocicleta	749.55	749.55	749.55	749.55	749.55	749.55	749.55	749.55	749.55	749.55	749.55	8,245.05
Aquisição de kit de inseminação artificial				9.329.50			9.329.50					18,659.00
Construção curral de manejo							8.614.80					8,614.80
Construção casa de forragem							6.460.20					6,460.20
Aquisição de ensiladeira	1.076.81	1.076.81	1.076.81	1.076.81	1.076.81	1.076.81	1.076.81	1.076.81	1.076.81	1.076.81	1.076.81	11,844.91
Aquisição de maquina forrageira	244.61	244.61	244.61	244.61	244.61	244.61	244.61	244.61	244.61	244.61	244.61	2,690.71
Aquisição de kits de irrigação	2.936.36	2.936.36	2.936.36	2.936.36	2.936.36	2.936.36	2.936.36	2.936.36	2.936.36	2.936.36	2.936.36	32,299.96
Aquisição de balança para pesagem	285.76	285.76	285.76	285.76	285.76	285.76	285.76	285.76	285.76	285.76	285.76	3,143.36
Aquisição de kits para manejo sanitário	78.41	78.41	78.41	78.41	78.41	78.41	78.41	78.41	78.41	78.41	78.41	862.51
Aquisição de veículo automotor, com capacidade para transporte de 3,5 toneladas	7.407.27	7.407.27	7.407.27	7.407.27	7.407.27	7.407.27	7.407.27	7.407.27	7.407.27	7.407.27	7.407.27	81,479.97
Construção de silos com capacidade de 50 toneladas				4.845.15			4.845.15					9,690.30
Aquisição de Câmara frigorífica	4.306.91	4.306.91	4.306.91	4.306.91	4.306.91	4.306.91	4.306.91	4.306.91	4.306.91	4.306.91	4.306.91	47,376.01
Construção de Casas de Mel		41.501.44		41.501.44	41.501.44	41.501.44	41.501.44				41.501.44	249,008.64
Aquisição de Conjunto de Equipamento para casa de mel		14.430.00		14.430.00	14.430.00	14.430.00	14.430.00				14.430.00	86,580.00
Aquisição de equipamentos de informática e material de escritório.	1.210.91	1.210.91	1.210.91	1.210.91	1.210.91	1.210.91	1.210.91	1.210.91	1.210.91	1.210.91	1.210.91	13,320.01
Aquisição de transporte Uno Mille.	2.290.91	2.290.91	2.290.91	2.290.91	2.290.91	2.290.91	2.290.91	2.290.91	2.290.91	2.290.91	2.290.91	25,200.01
Total	23,056.50	78,987.94	23,056.50	93,162.59	78,987.94	78,987.94	108,237.59	23,056.50	23,056.50	23,056.50	78,987.94	632,634.44

DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS DO PROINF INVESTIMENTO 2008 NOS MUNICÍPIOS DO TERRITÓRIO DO ARARIPE												
Itens	Municípios											Total
Discriminação	Araripina	Bodocó	Exu	Granito	Ipubi	Moreilândia	Ouricuri	Parnamirim	Santa Cruz	Santa Filomena	Trindade	(R\$)
Aquisição de 01 (um) Baú Frigorífico Refrigerado – <u>implemento a ser acoplado sob chassi de caminhão de carga leve</u> , para o transporte de carnes de caprinos e ovinos no território Araripe.				45,000.00								45,000.00
Aquisição de 10 (dez) máquinas forrageiras refrigeradas a ar e reboque a tração veicular e animal.	15,500.00	15,500.00	15,500.00	15,500.00	15,500.00	15,500.00	15,500.00		15,500.00	15,500.00	15,500.00	155,000.00
Construção de 02 (duas) Casas p/ Extração de Mel		35,000.00					35,000.00					70,000.00
Aquisição de Máquinas, Equipamentos e Matérias para produção e extração de produtos apícolas (centrífugas, decantadores, mesas desoperculadoras, baldes, peneiras, colméias completas, fumegadores, formões, vassouras de crinas, indumentárias completas, cera alveoladas, garfos desoperculadores)		15,000.00					15,000.00					30,000.00
Total	15,500.00	65,500.00	15,500.00	60,500.00	15,500.00	15,500.00	65,500.00	0.00	15,500.00	15,500.00	15,500.00	300,000.00

DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS DO PROINF INVESTIMENTO 2009-2010 NOS MUNICÍPIOS DO TERRITÓRIO DO ARARIPE												
Itens	Municípios											Total
Discriminação	Arapirina	Bodocó	Exu	Granito	Ipubi	Moreilândia	Ouricuri	Parnamirim	Santa Cruz	Santa Filomena	Trindade	(R\$)
Fortalecimento das feiras agroecológicas no território à Aquisição de Kits Feiras para estruturação das feiras (11 Balanças mecânicas de bancada com capacidade para 15 kg; 11 Balanças mecânicas médias de piso com capacidade para 200 kg; 11 carros-de-mão para transporte de caixas e sacas de produtos agropecuários; 605 monoblocos de plástico com capacidade para 25 kg cada; 110 barracas de feira)	12,950.00	12,950.00	12,950.00	12,950.00	12,950.00	12,950.00	12,950.00	12,950.00	12,950.00	12,950.00	12,950.00	142,450.00
Fortalecimento institucional de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural do território à Aquisição de Kits infraestrutura para Conselhos (13 conjuntos completos de informática: computador, impressora, mesa e	9,000.00	4,500.00	4,500.00	9,000.00	4,500.00	4,500.00	4,500.00	4,500.00	4,500.00	4,500.00	4,500.00	58,500.00
Fortalecimento institucional das Secretarias de Agricultura dos municípios e 02 ONGs do território à Aquisição de Kits/equipamentos de informática e audiovisuais. Sendo 11 Kits computadores de mesa completos para SMAG's; e 2 kits computadores portáteis/notebooks + data shows para 2 ONGs	3,008.27	3,008.27	3,008.27	3,008.27	3,008.27	3,008.27	3,008.27	3,008.27	3,008.27	3,008.27	3,008.27	33,090.97

Página 4

Aquisição de Caminhão com capacidade de carga para 8 toneladas (1 eixo) com carroceria tipo gaiola, para transporte de animais (caprinos e ovinos) para as feiras municipais de animais, unidades de beneficiamento de carnes e unidade de inseminação artificial							132,000.00					132,000.00
Aquisição de Kits Ensiladeiras (máquina ensiladeira, motor a diesel e reboque), para potencializar a produção e estocagem de forragem para os animais pelas Associações de Caprinovinocultores e Bovinocultores do território.	16,000.00	64,000.00	64,000.00	48,000.00	16,000.00	16,000.00	32,000.00	32,000.00	32,000.00	32,000.00	16,000.00	368,000.00
Aquisição de conjuntos apícolas de envasamento de mel em sachet, para as Associações de Apicultores	28,020.00	28,020.00									28,020.00	84,060.00

Aquisição de Seladoras a Vácuo Bico de Sucção – Inox, para 3 Associações de Bovinocultores dos municípios de Bodocó, Exu e Granito. Estes equipamentos serão utilizados no empacotamento de queijo em unidades comunitárias de laticínios.		32,670.00	16,335.00	10,890.00								59,895.00
Aquisição de Kits Ração de Mandioca (máquina forrageira, motor a diesel 7,5 CV e reboque em chapa de aço com 02 pneus), para potencializar a produção e estocagem de forragem da parte aérea da mandioca pelas Associações	12,450.00	37,350.00	24,900.00		12,450.00		12,450.00					99,600.00
Aquisição de Máquinas Pesadas (2 Tratores Esteira e 1 Retroescavadeira) para Melhoria e Ampliação da Infraestrutura Hídrica de Apoio à Produção no Território	76,950.12	76,950.12	76,950.12	76,950.12	76,950.12	76,950.12	76,950.12	76,950.12	76,950.12	76,950.12	76,950.12	846,451.32
Implantação de 2 Unidades de Produção de Ração a Base de Mandioca		76,774.35			76,774.35							153,548.70
Total	158,378.39	336,222.74	202,643.39	160,798.39	202,632.74	113,408.39	273,858.39	129,408.39	129,408.39	129,408.39	141,428.39	1,977,595.99

Total Geral 2003-2010	Araripina	Bodocó	Exu	Granito	Ipubi	Moreilândia	Ouricuri	Parnamirim	Santa Cruz	Santa Filomena	Trindade	Total
	223,804.16	585,787.95	265,777.16	352,311.25	378,634.57	232,473.60	616,430.48	170,442.16	357,878.78	185,942.16	260,493.60	3,629,975.87
	6.17%	16.14%	7.32%	9.71%	10.43%	6.40%	16.98%	4.70%	9.86%	5.12%	7.18%	100.00%

ANEXO C – TRECHOS DO PTDRS SERTÃO DO ARARIPE – 2007

VI. A ABORDAGEM TERRITORIAL. ELEMENTOS BÁSICOS DO PTDRS. CONCEPÇÃO E METODOLOGIA.

O Território pode ser definido como um espaço geográfico formado por um conjunto heterogêneo de municípios no que diz respeito aos recursos naturais, atividades econômicas, as infra-estruturas econômica e social, constituição e funcionamento do poder local, organização da sociedade civil e relações sociais existentes no interior dela e relações estabelecidas com o poder público local.

No entanto apesar desta heterogeneidade no território existe potencialmente um processo ambiental, econômico, social, cultural e político construído a partir da articulação e interação de atores sociais diversos. As relações sociais existente no território é que o configuram como tal, explicitado, na medida em que os atores sociais se articulam e passam a ser sujeitos do processo de desenvolvimento local e territorial.

É um desenvolvimento endógeno no sentido de que é construído a partir das potencialidades locais, regionais, gerando identidade própria, integração entre atores sociais, agentes econômicos, mercados e políticas públicas, ao mesmo tempo, em que se insere no mundo globalizado. Busca-se um desenvolvimento sustentável, inclusivo e integrado a processos mais amplo de desenvolvimento regional e nacional.

O processo de desenvolvimento de um território exige um plano integrado de diretrizes, estratégias e ações a serem realizadas, formando parcerias, potencializando esforços voltados para o alcance dos resultados propostos. Desta forma evita-se a superposição e dispersão de ações.

Neste sentido O PTDRS se constitui em um plano integrador, estratégico porque projeta ações necessárias ao processo de desenvolvimento de um território; é um instrumento de monitoramento da gestão social do território, isto é, das ações desenvolvidas por atores sociais e o Estado. O desenvolvimento territorial busca os seguintes resultados:

a) Fortalecer a Gestão Social.

Construção de espaços de socialização e de discussão sobre os rumos e processos de desenvolvimento do território. Pretende-se a construção de um espaço democrático de inclusão e de interação de atores diversos ,onde se discutam e se estabeleçam parcerias, arranjos institucionais necessários para o alcance dos resultados propostos no PTDRS.

b) Fortalecer Redes Sociais de Cooperação

O Fórum de Desenvolvimento do Território pode ser considerado como uma rede de cooperação, onde se transitam informações, conhecimentos ampliando a capacidade técnica das instituições e o empoderamento dos atores sociais envolvidos.

c) Dinamizar a Economia dos Municípios e do Território

Processo construído através da dinamização das cadeias e de arranjos produtivos existentes no território, envolvendo as atividades econômicas urbanas e rurais. O processo exige a participação dos agricultores familiares, setores agroindústrias, industriais e de serviços. Esta discussão tem por objetivo principal comprometer todos os setores produtivos com a geração de emprego, trabalho e renda no território. Pretende-se, a partir do uso sustentável dos recursos

naturais e das potencialidades do Território, gerar um desenvolvimento econômico e social inclusivo. Busca-se neste sentido a elaboração de políticas públicas que fortaleçam, impulsionem o crescimento econômico sustentável de todos os setores produtivos do território. É importante à promoção de iniciativas que valorizem a diversificação das atividades produtivas, o beneficiamento (agregação de valor aos produtos), inovações tecnológicas, acesso a mercados, incremento das capacidades empreendedoras e gerenciais. É fundamental a aplicação de políticas de apoio às organizações associativas e cooperadas de todos os setores produtivos existentes no território.

d) Articular as Políticas Públicas

É fundamental a articulação interinstitucional no sentido de apoiar os sistemas de produção implementados por agricultores familiares, assentados, sem terra, micro e pequenos empreendedores de atividades agrícolas e não agrícolas.

Busca-se a criação de um ambiente em que os setores produtivos do território possam constantemente, estar criando oportunidades de transformar ideias em negócios que gerem renda e trabalho, inclusive e, prioritariamente, para grupos sociais como mulheres, jovens e negros.

Cabe ao Estado, representado pelas instituições públicas (municipal, estadual e federal), elaborar e executar políticas públicas integradas inclusive buscando parcerias com instituições privadas, e não –governamentais, que estimulem este processo de desenvolvimento econômico e social, onde os setores produtivos possam ter acesso a crédito, serviços de informação, capacitação profissional, assistência técnica, entre outros. Pretende-se um desenvolvimento comunitário, local e territorial.

A Gestão do Desenvolvimento Territorial deve ocorrer de forma descentralizada. Os processos decisórios devem ser participativos e democráticos, envolvendo todos os atores sociais do território, havendo um processo de gestão participativa, compartilhada: Estado – sociedade. Busca-se o empoderamento da sociedade, com a formulação clara de compromissos entre o público e o privado. Neste sentido o processo de desenvolvimento passa a ser responsabilidade da sociedade e do Estado.

Os elementos centrais da gestão territorial são: Integração e controle social da gestão pública / especialmente das políticas públicas que buscam o desenvolvimento sustentável, descentralização política administrativa, informações e gestão pública transparente, participação da sociedade, o que implica ampliação dos níveis das capacidades humanas, sociais e políticas do território.

Este processo de participação ativa com interação de diferentes atores sociais que estabelecem diálogos e negociações relativas à definição das ações estratégicas e de aplicação de recursos, voltados para o desenvolvimento do território exige sustentabilidade, isto é, exige que o território passe a ser sujeito do seu próprio processo de desenvolvimento.

Do ponto de vista metodológico o processo de Gestão Social do Território, deve seguir as seguintes etapas.

- a) Sensibilização, mobilização e capacitação.
- b) Realização do diagnóstico, incluindo a construção da visão de futuro do território.
- c) Planejamento definição de prioridades e formatação de planos, programas e projetos a partir de eixos aglutinadores.
- d) Arranjos institucionais e organização interna do colegiado em torno da implementação dos programas e projetos
- e) Controle social do processo de participação e planejamento, o que implica em realizar sistematicamente o processo de socialização de informações, monitoramento e avaliação dos

programas e projetos em processo de elaboração e ou execução.

(...)

XIII. ANÁLISE DA COMPETITIVIDADE SISTÊMICA E QUALIDADE DE VIDA DO TERRITÓRIO

1. Potencialidades do Território

- Demandas da agricultura familiar organizadas em eixos estratégicos, isto é, fortalecimento dos APLs da caprinovinocultura, apicultura, mandiocultura e segurança hídrica (água para o consumo humano, doméstico e produtivo).
- Ofertas de políticas públicas com foco no fortalecimento destes APLs e na questão da segurança hídrica.
- Demanda crescente dos mercados para os produtos oriundos da agricultura familiar in natura e beneficiados.
- ONGs que atuam no território com uma prática de fortalecimento do desenvolvimento sustentável, de convivência com o semi-árido, e de valorização dos direitos sociais e de cidadania.
- Oferta de técnicos para a assistência técnica formada com enfoque de metodologias participativas e de convivência com o semi-árido.
- Experiências referencias na área de cultivos agroecológicos, beneficiamento e comercialização coletiva com possibilidades de replicabilidade.
- Experiências de elaboração de políticas públicas de forma participativa e descentralizada.
- Experiências de elaboração, execução e monitoramento de projetos de desenvolvimento da agricultura familiar.
- A atuação de órgãos públicos de diferentes esferas, (MDA/SDT, PDHC, IPA), órgãos privados como o SEBRAE e SENAR, bancos oficiais como o Banco do Nordeste do Brasil tem impulsionado o desenvolvimento sustentável da região.
- Organização social e articulação de diferentes atores sociais integrantes da sociedade civil no Araripe.

2. Principais Problemas

2.1 Sociais

- Taxas elevadas de pobreza e baixo Índice de Desenvolvimento Humano- IDH.
- Abastecimento de água inadequado nas zonas urbanas e insegurança hídrica na zona rural.
- Altas taxas de analfabetismo e baixos níveis de escolaridade.
- Ausência de uma política educacional específica que valorize a agricultura familiar e o desenvolvimento rural sustentável.
- Oferta insuficiente de serviços de saúde (preventiva e curativa).

2.2 Político – institucional

- Culturas individualista e corporativista.
- Poder público local com gestão centralizada e pouco transparente.
- Pouco diálogo e articulação entre poder público local e sociedade civil.
- Falta de ética no uso dos recursos públicos.

- Legislativo municipal não fiscaliza o executivo.
- Desarticulação governamental nas três esferas.
- Descontinuidade de políticas públicas, programas e projetos governamentais principalmente quando há mudança de governo.
- Acesso a recursos públicos é moroso e burocrático.
- Partidarização de lutas sociais.

ANEXO D – TRECHOS DO PTDRS SERTÃO DO ARARIPE – 2011²⁶

Capítulo 3 - Visão de Futuro

“Esperamos consolidar o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar agroecológica, do comércio e da indústria local, ampliando os níveis de emprego, trabalho, geração de renda e inclusão social, por meio da efetivação dos direitos sociais e de cidadania.”

Assim, nossa visão de futuro se concretiza com mudanças planejadas para serem alcançadas durante esta década e nas seguintes dimensões.

POLÍTICO/INSTITUCIONAL

- Fortalecimento das políticas públicas;
- Sociedade civil organizada, atuante e contribuindo para o desenvolvimento sustentável do Território, através do fortalecimento das instâncias territoriais de fomento e apoio ao desenvolvimento;
- Controle social realizado pela sociedade civil em parceria com o poder público.

AMBIENTAL

- Propriedades rurais com área de proteção permanente, reservas legais, cultivos agroecológicos e com tecnologias de convivência com o semi-árido;
- Revitalização dos rios e riachos do Território, com recuperação das matas ciliares;
- Construção de parques ecológicos;
- Áreas urbanas arborizadas, de acordo com condições do bioma local;
- Programas de educação ambiental nas escolas públicas, privadas e nas organizações associativas;
- Estação de tratamento de esgotos nos municípios, distritos e vilas;
- Aterros sanitários e reciclagem de lixo;
- Centros de controle de zoonoses;
- Matriz energética sustentável e não poluente do pólo gesseiro;
- Todos os municípios, distritos, vilas e povoados do Território com abastecimento de água através da Adutora do Oeste até 2012.

SOCIOECONÔMICA

- Aumento da oferta e da diversificação de produtos agroecológicos in natura e beneficiados;
- Território com agroindústrias de grande, médio e pequeno porte de beneficiamento, agregando valor às matérias-primas da região;
- Desenvolvimento das cadeias e arranjos produtivos da caprinovinocultura, apicultura, mandiocultura e bovinocultura;
- Ampliação da comercialização agroecológica em espaços locais e territoriais;
- Produtos da Agricultura Familiar e do comércio local na merenda escolar dos municípios;
- Ampliação dos níveis de ocupação e renda na agricultura familiar e níveis de emprego no comércio e indústria (ampliação do fluxo econômico no território – AF > comércio > empregos > renda > impostos > retorno para comunidade);

26

Aqui é apresentada a parte final do PTDRS. A versão completa está disponível no seguinte endereço eletrônico: http://sit.mda.gov.br/download/ptdrs/ptdrs_qua_territorio081.pdf. (Acesso em junho de 2013).

- Ampliação da produção do artesanato regional;
- Produção e uso do biodiesel, de forma organizada e sustentável;
- Todos os municípios do Território interligados entre si, com pavimentação asfáltica, até final de 2014;
- Todos os municípios com cobertura total de eletrificação até o fim de 2012;
- Incentivo e qualificação dos profissionais de saúde;
- Melhoria da qualidade e interiorização dos serviços de baixa, média e alta complexidade na área da saúde;
- Ampliação e melhoria da qualidade dos serviços públicos de educação;
- Qualificação e incentivo aos policiais e aumento contingencial;
- Estruturação da segurança pública atingindo o meio rural;
- Melhoria da qualidade de infra-estrutura (física e humana) nos serviços de transporte, esporte, lazer, energia, comunicação e saneamento básico.

SOCIOCULTURAL

- Educação sexual nas escolas públicas e privadas, com esclarecimento de métodos contraceptivos e de prevenção das Doenças Sexualmente Transmissíveis (DSTs);
- Resgate de valores familiares;
- Erradicação da prostituição infanto-juvenil;
- Resgate das culturas regionais e locais (revitalização da cultura popular);
- Políticas de amparo a idosos e deficientes físicos;
- Política de igualdade de gênero e de afirmação dos direitos das mulheres.

Capítulo 4 - Objetivos Estratégicos

Os objetivos estratégicos são os globais e amplos do PTDRS, definidos no longo prazo, isto é, entre dois a cinco anos, estabelecendo desta forma graus de importância e prioridade para evitar possíveis conflitos e criar condições de sinergia entre os objetivos.

O PTDRS do Sertão do Araripe traz como objetivo geral aumentar e diversificar, de forma sustentável, a produção, o beneficiamento e a comercialização de produtos agroecológicos, tendo como princípio o respeito ao meio ambiente, com manejo adequado dos recursos naturais.

Alcançar esse objetivo macro depende de ter como foco alguns objetivos específicos, definidos pelos atores sociais locais:

- Garantir a segurança alimentar no Território;
- Criar condições para que a agroindustrialização da produção da agricultura familiar no Território se desenvolva, com a implantação, adequação e modernização de pequenas unidades, agregando valor à produção e abastecimento do mercado local e regional;
- Incentivar o desenvolvimento das cadeias produtivas principais do Território, isto é, a caprinovinocultura, apicultura, mandiocultura e a bovinocultura;
- Incentivar a organização das cadeias produtivas em APLs (Arranjos Produtivos Locais);
- Criar novos postos de trabalho e de geração de renda para agricultores familiares, especialmente para os jovens e mulheres;
- Estimular e facilitar o acesso dos agricultores familiares aos programas de compras governamentais, especialmente o PAA e PNAE;
- Estimular e propor às prefeituras municipais do Território que realizem suas compras aos agricultores familiares e no comércio local, como forma de dinamização das economias local e territorial;
- Estimular o acesso à educação e à formação profissionalizante no meio rural.

Capítulo 5 - Valores e Princípios

Os Valores e Princípios são os pilares que servem de sustentação na orientação e balizamento para decisões e comportamentos no Território, em que princípios referem-se ao “modo de ser” e Valores ao “modo de estar”. O Fórum Territorial do Araripe trouxe para o PTDRS os Princípios e Valores de forma integrada enquanto um conjunto de posturas inegociáveis, imutável e inflexível.

O Território primará pelos seguintes valores e princípios:

- Respeito à vida e à diversidade econômica, ambiental, social e cultural existente no Território;
- Respeito ao meio ambiente;
- Valorização das práticas agroecológicas e de convivência com o semi-árido, com implantação de tecnologias apropriadas e sustentáveis, adaptadas à realidade do Território;
- Valorização e apoio a setores produtivos diversos existentes no Território e que utilizam matrizes energéticas sustentáveis;
- Valorização do saber popular, constituindo-o enquanto objeto de estudo científico, promovendo assim a construção das bases culturais para o Desenvolvimento Sustentável de forma inclusiva;
- Equidade, transparência e ética nas ações inerentes ao desenvolvimento territorial, com fortalecimento de mecanismos democráticos de implementação, gestão e controle social de políticas públicas;
- Promoção da igualdade de gênero, geração, raça e etnia, com justiça social, desenvolvendo ações que levem em conta as especificidades de gênero e de geração e os processos de gestão social dentro do Território.

Capítulo 6 - Diretrizes Principais

Diretriz é uma linha, orientação de um caminho, procedimento, negócio, política. As Diretrizes principais são os temas fundamentais para se atingir a Visão de Futuro constituem, portanto, a trilha orientadora.

As diretrizes principais traçadas pelos atores sociais locais foram:

- Promover processos produtivos rurais sustentáveis e inclusivos, do ponto de vista social;
- Incentivar a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados no Território, especialmente nas áreas da educação, saúde e assistência social;
- Dinamizar o Território por meio da autogestão e ampliação da participação da sociedade civil organizada nos processos de planejamento, execução, gestão e avaliação das políticas públicas;
- Promover a integração econômica, social e cultural entre os municípios do território.

Capítulo 7 - Eixos de Desenvolvimento

O FOTEAR definiu 02 (dois) Eixos de Desenvolvimento o primeiro relacionado ao fortalecimento da agroecologia no Território e o segundo já mais direcionado às cadeias produtivas (Apicultura, Bovinocultura, Caprinovinocultura e Mandiocultura). Essa definição teve por base as potencialidades identificadas nestas atividades.

Eixo 1: Fortalecimento da Agricultura Familiar Agroecológica

Eixo 2: Estruturação das Cadeias Produtivas

Capítulo 8 - Programas e Projetos Estratégicos

Os programas e projetos estratégicos, em geral, foram definidos a partir dos eixos de desenvolvimento. Pode-se dizer que os eixos escolhidos são aglutinadores, pois exigem

investimentos na área ambiental, hídrica e de qualificação dos agricultores familiares. Os projetos estratégicos estão também voltados para a resolução de outros problemas identificados como importantes.

Os eixos devem constituir o foco dos investimentos, mas o FOTEAR deve ficar atento a outras oportunidades de financiamento disponíveis e relacionadas aos projetos estratégicos discriminados abaixo.

O Eixo 2 – Estruturação das Cadeias Produtivas aporta ações abrangentes de infraestrutura, mas também demandas específicas das cadeias produtivas secundárias (Apicultura e Biodiesel).

Quadro 8 – Eixo 1: Fortalecimento da Agricultura Familiar Agroecológica

Programa	Projetos
Programa de Desenvolvimento Agroecológico	Recuperação e preservação do meio ambiente e dos recursos naturais;
	Implantação e fortalecimento de atividades produtivas agroecológicas;
	Estruturação de cadeias produtivas, com melhoramento da infra-estrutura de produção, beneficiamento e comercialização;
	Incentivo à produção e beneficiamento do leite de cabra;
	Realização de feiras e exposição periódicas de animais;
	Melhoramento das práticas dos cultivadores, especialmente a adoção do cultivo agroecológico da mandioca;
	Diversificação dos subprodutos da mandioca (fécula, goma, farinha, resíduos utilizados como adubo e fertilizante natural);
	Caracterização dos produtos (embalagens e logotipos);
Programa de Formação e Qualificação Profissional	Formação em desenvolvimento sustentável e gestão territorial, associativismo, cooperativismo e cidadania para os trabalhadores do campo e da

	cidade;
	Formação e qualificação profissional voltadas para o desenvolvimento de atividades produtivas agroecológicas e de convivência com o semi-árido;
	Formação em metodologias de elaboração e gestão de projetos, especialmente os produtivos (incluindo os de agroindústrias) e estruturação de cadeias produtivas;
	Qualificação profissional voltada para as demandas do mercado urbano;
Programa de Organização Social e Gestão	Fortalecimento Institucional das organizações integrantes da sociedade civil;
	Fortalecimento organizacional e político dos Arranjos Produtivos Locais, especialmente o da caprinovinocultura, apicultura, mandiocultura e bovinocultura;
	Fortalecimento de consórcios e parcerias entre entidades da sociedade civil e com o poder público nas três esferas;
	Estruturação de redes de economias solidárias;
	Fortalecimento dos conselhos e fóruns, especialmente o da juventude e de gênero.

Ações macro, relacionadas ao Eixo:

- Acesso a mercados locais, territoriais e institucionais;
- Acesso a crédito;
- Acesso à ATER (Assistência Técnica e Extensão Rural), voltada para o desenvolvimento sustentável.

Quadro 9 – Eixo 2: Estruturação das Cadeias Produtivas

Programa	Projetos
Programa de Melhoramento da Infra-estrutura Hídrica, Física e Social	Ampliação e melhoria da qualidade dos serviços prestados na área da educação na zona rural com foco na educação contextualizada;
	Ampliação e melhoria da qualidade dos serviços prestados nas áreas da saúde preventiva e curativa na zona rural;
	Tecnologias para captação e armazenamento de água, para o consumo humano e para a produção;
	Construção de estradas, pontes, passagens molhadas;
	Construção de viveiros de mudas, com cultivos de essências apícolas;
	Aquisição do Certificado de Inspeção Federal - CIF que ateste a qualidade do mel do Araripe e selo do comércio justo;
	Aquisição de kits apícolas completos;
	Construção de unidades de beneficiamento de mel, apropriadas também para a produção de pólen e própolis;
	Construção de entrepostos com aquisição de veículos;
	Produção e estocagem de alimentos para os animais (bovinos);
	Aquisição de silos, ensiladeiras e forrageiras;
	Programa de melhoramento genético com banco de sêmen;
	Aquisição de veículos resfriados para escoamento da produção;
	Reforma e manutenção de abatedouros públicos;
	Aquisição de matrizes e reprodutores caprino-ovino;
	Construção de apriscos, melhoramento dos currais, com construção de galpões para reserva de silos;
	Introdução de novas tecnologias sanitária, de sanidade e de forragem;

	Aquisição de ensiladeiras e forrageiras;
	Construção de abatedouros comunitários (caprino-ovino);
	Construção de curtumes;
	Construção de unidades de inseminação com equipamentos e materiais completos, inclusive motocicletas.
Programa de Melhoramento da Infra-estrutura Hídrica, Física e Social	Aquisição de equipamentos e veículos para refrigeração;
	Continuidade e expansão do Bode Móvel;
	Aquisição de implementos e tração animal;
	Construção de casas de farinha comunitária, considerando como um critério importante à capacidade de gestão da comunidade.
Fortalecimento da Cadeia Produtiva da Apicultura	Implantação de infra-estrutura nas barragens (tanques redes);
	Implantação de tanques escavados;
	Implantar unidades de produção de alevinos;
	Barcos e material de pesca para associações e colônias de pescadores;
	Implantação de infra-estrutura de armazenamento de pescados (freezer e caixas térmicas).
Estruturação da Cadeia produtiva do Biodiesel	Realizar zoneamento agroambiental das culturas oleaginosas (mamona, pinhão manso, gergelim, girassol, entre outras);
	Implantar bancos de sementes de culturas oleaginosas inclusive em áreas irrigadas;
	Realização de práticas de análise e correção do solo;
	Aquisição de equipamentos para o preparo do solo (arados e tração animal);
	Implantação de Unidades de Tecnologias Demonstrativas.

Ações macro, relacionadas ao Eixo:

- Regularização de ações fundiárias;
- Imposto de Circulação de Mercadoria e Serviços (ICMS) verde, aplicado na apicultura;
 - Inserção dos municípios no Programa Leite de Pernambuco e do Ministério do Desenvolvimento Social - MDS/Governo do Estado/Prefeituras;

Ações meio para o desenvolvimento do Eixo:

- Realização de campanhas de reflorestamento e de combate às queimadas;
- Campanhas e ações de preservação e multiplicação de abelhas nativas (apis e melíponas);
- Divulgação da IN 51 – Ministério da Agricultura, Agropecuária e Abastecimento – MAPA;

Capítulo 9 - Proposta de Gestão do Plano Territorial

O FOTEAR, enquanto Colegiado Territorial organizado, é o responsável pela gestão do PTDRS. Isto é, pela elaboração, execução e monitoramento dos projetos estratégicos propostos neste Plano.

Por outro lado, exige-se a formação de arranjos institucionais, objetivando-se a distribuição de responsabilidades na elaboração, execução e monitoramento dos projetos. Para tal, o Fórum Territorial deverá construir uma Câmara Técnica responsável pela elaboração dos projetos. Os membros devem ser técnicos das instituições, agricultores familiares integrantes dos fóruns produtivos (Fórum da Caprinovinocultura do Araripe, Fórum da Mandiocultura do Araripe Pernambucano – FOMAPE, Fórum PASA - Pacto da Apicultura do Sertão do Araripe) ou quaisquer outros membros do FOTEAR que estejam motivados e tenham qualificação para o desempenho dessa função.

Cabe ao Colegiado, a cada ano, priorizar no conjunto dos projetos estratégicos propostos quais deverão ser elaborados. A priorização exige do Fórum uma análise detalhada da viabilidade técnica e financeira de cada projeto, considerando obviamente a disponibilidade de recursos, uma vez que todos já foram elencados como importantes, do ponto de vista ambiental e socioeconômico.

O PTDRS deve se constituir em um instrumento de fortalecimento do Colegiado, referência para a mobilização de recursos humanos, financeiros e materiais, bem como para a negociação com órgãos governamentais e organizações não governamentais que desejem realizar investimentos no Araripe. Como não é um documento acabado, o próprio Fórum deverá aperfeiçoá-lo continuamente.

O gerenciamento do PTDRS exige foco nos eixos de desenvolvimento e projetos estratégicos. No entanto, deve-se ficar atento para que os resultados alcançados estejam coerentes com o objetivo geral e os específicos deste Plano, uma vez que eles estão relacionados diretamente à geração de emprego, trabalho, renda e a melhoria da qualidade de vida dos Araripeanos, especialmente dos setores pobres e excluídos do atual processo de desenvolvimento.

Considerações Finais

Em todas as oficinas, houve um foco na agricultura familiar agroecológica, em particular nas cadeias produtivas. Essa priorização deve-se à importância socioeconômica da agricultura familiar para a região, à presença marcante das organizações vinculadas à zona rural no FOTEAR e à ausência de outros setores produtivos organizados no fórum.

Sendo agricultores familiares socialmente organizados e por valorizarem o Fórum como espaço importante de mobilização de recursos, por meio da elaboração e execução de políticas públicas, o PTDRS reflete também a força desse setor produtivo.

Embora o diagnóstico aponte relevantes problemas ambientais e socioeconômicos no Araripe, especialmente na agricultura familiar, o PTDRS foi construído com um olhar voltado para as potencialidades. Os programas e projetos estratégicos estão direcionados, portanto, para a superação dessas dificuldades, o aproveitamento dos pontos fortes e das oportunidades.

Por compreender que o desenvolvimento sustentável do Araripe não pode ocorrer apenas

com a agricultura familiar, a visão de futuro incluiu o comércio e a indústria local como setores produtivos importantes. Portanto, faz-se necessária a elaboração de políticas públicas específicas para eles, muito embora se exija a presença desses setores produtivos no Fórum Territorial.

O detalhamento dessa Visão de Futuro projeta “sonhos concretos dos atores”, motivados para a construção coletiva de níveis elevados de qualidade de vida. É importante realçar na dimensão político-institucional o desejo da sociedade civil ser organizada e atuante, sujeito do seu próprio processo de desenvolvimento.

Quanto aos programas, são abrangentes, mas estão conectados entre si, uma vez que se destinam ao desenvolvimento da agricultura familiar agroecológica, incluindo as cadeias produtivas. Por meio de um olhar mais profundo, percebe-se que o centro dos programas são as pessoas; isto é, o desenvolvimento humano e social delas.

O detalhamento dos projetos estratégicos e das demandas não significa dispersão ou falta de priorização. Ao contrário, são resultados dos debates qualificados que ocorreram durante toda a elaboração deste Plano, evidenciando que os agricultores familiares possuem um conhecimento aprofundado da realidade em que se inserem.

Por fim, este PTDRS está voltado para a garantia de direitos sociais básicos, incluídos agora no Programa Território da Cidadania.