

# Inovação institucional, planejamento municipal e organização dos produtores no nordeste brasileiro: análise comparativa de três experiências

*Eric Sabourin\**

*Pedro Carlos Gama da Silva\*\**

*Patrick Caron\**

## RESUMO

O planejamento em nível municipal mostra-se cada vez mais necessário, no entanto, carece referências, métodos e instrumentos que permitam a elaboração de projetos com base em uma negociação a partir de um diálogo entre os diferentes atores do desenvolvimento. O trabalho apresenta algumas reflexões sobre a participação das organizações de produtores nos processos de decisão em projetos municipais, a partir do estudo de três casos característicos da agricultura nordestina: Juazeiro-BA, Pintadas-BA, Tauá-CE. O estudo comparativo considera em particular as condições de participação dos produtores nas ações de planejamento municipal e as respectivas estratégias dos diferentes atores envolvidos (produtores, lideranças políticas, instituições, entre outros). As principais conclusões evidenciam: a condição da organização dos produtores em todo processo de planejamento do desenvolvimento rural municipal; a necessidade e os limites das relações de parceria ou de alianças com outros grupos sociais no contexto nordestino; o papel da intervenção da pesquisa, particularmente na contribuição para a produção e difusão da informação, e elaboração de métodos e instrumentos de apoio a tomada de decisão; a importância da apropriação do processo de decisão pelo conjunto dos produtores via espaços de negociação. A pesquisa agrônômica pode ter um papel fundamental junto aos atores locais e as organizações de produtores.

## ABSTRACT

In Brazil, local planification is every day more necessary; the demand call for some referencies, methods and able to provide the elaboration of projects based on dialog and negociation between the diferent actors of local development. This paper presents a critical reflexion about the participation of farmers organizations in the decision process for local development projects. It's based on three styudy cases characteristical of Northeast small agriculture: Juazeiro-Bahia, Pintadas-Bahia and Tauá-Ceará. The comparative study analyse particularly the condition od farmers participation in local planification process and the respective strategies among the diferents actors (farmers, politics, research and extension institutions, ...). Four main conclusions are discussed: the necessity of farmers organization to make sure their participation to planification

---

\* Pesquisador do convênio EMBRAPA-CPATSA/CIRAD-SAR, Petrolina-PE.

\*\* Pesquisador da EMBRAPA-CPATSA, Petrolina-PE.



process; the necessity and the participation process; the necessity and the limits of relationship and alliances with other social groups in the Nordeste context; paper of external intervention, especially, participative research, to provide information and the elaboration of decision systems methods and tools; the importance of decision process to be integrated by all the actors, through the creation of negotiation spaces or structures. Social and agronomic participative research can help to provide this kind of methods and referencies to farmers and other local actors organizations. This proposal represents a methodological and institutional challenge.

## 1. INTRODUÇÃO

O planejamento rural implementado na Região Nordeste, como em outras regiões brasileiras, processa-se basicamente de duas formas. A primeira diz respeito às iniciativas dos órgãos públicos que mantêm contatos políticos junto aos poderes superiores, viabilizando os recursos necessários à execução dos projetos idealizados institucionalmente. A segunda, refere-se ao planejamento local, proposta recentemente difundida que prioriza o desenvolvimento local (comunidades, distritos), fomentando uma ação participativa do público envolvido (TONNEAU et al 1990). No entanto, essas formas de atuação não são completamente satisfatórias (SANTANA et al 1994).

A primeira vertente permite, em alguns casos, uma rápida mobilização dos recursos financeiros. Mas, por outro lado, dificulta ou mesmo impede a participação da população beneficiária, principalmente dos pequenos produtores que sofrem de carências na sua organização. Portanto, de acordo com FLORES e SILVA (1992), é incompatível com as mudanças no ambiente social e político-econômico que caracterizam o Brasil contemporâneo e que se traduzem por mais participação dos segmentos organizados da sociedade no processo de definição das macropolíticas.

A segunda vertente, por priorizar a atuação nos espaços geográficos reduzidos, dificulta a exploração ou ampliação das informações e o uso de instrumentos para áreas de maior abrangências (CARON et al 1994). O atual estágio de reorganização da sociedade brasileira enfatiza o debate sobre a municipalização dos serviços, na medida em que tarefas que antes eram de responsabilidade dos governos federal e estadual, poderão vir a ser planejadas, coordenadas e executadas pelos Municípios através das Prefeituras, ou mesmo por outros organismos governamentais ou não.

Para justificar a necessidade de planejamento municipal, WILLIAMS FUENTES et al (1987), destacam que o Município é:



- lugar importante de exercício de democracia e da soberania popular;
- unidade administrativa e política de decisão;
- lugar de participação dos rurais nas atividades de planificação;
- unidade espacial, econômica e social em que se desenvolvem concretamente as operações de desenvolvimento.

Nos últimos anos, foram implementadas algumas experiências de planejamento municipal. Esse trabalho tenta fazer uma análise comparativa de três dessas iniciativas atualmente em andamento, que contaram com a participação direta ou indireta de centros de pesquisa. Apesar de considerar experiências nordestinas, entende-se que o tema pode interessar aos atores envolvidos nas ações atuais do contexto político-administrativo nacional.

## **2. ORGANIZAÇÃO DOS PRODUTORES E DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL**

### **2.1. Planejamento do Desenvolvimento Rural na Escala Municipal**

Planejar é organizar a distribuição dos recursos disponíveis na perspectiva de alcançar um objetivo definido. O planejamento permite definir as orientações do desenvolvimento, explicitar os seus objetivos e as suas prioridades, definir as condições e os recursos e justificá-los em relação às evoluções do grupo social envolvido e do seu ambiente (BERTOME e MERCOIRET 1992).

Desde a nova constituição, e mais recentemente com a aplicação progressiva das medidas previstas em matéria de competência e responsabilidade do Município, vem-se falando muito em planejamento municipal, desenvolvimento municipal, municipalização do desenvolvimento. Na atual fase de transição, essas terminologias e práticas novas geram rupturas e dúvidas, muitas vezes confusão e ilusão, quando não mistificação. No caso do desenvolvimento rural, em geral, do apoio à produção agropecuária, em particular, as condições dessa transição podem se tornar desfavoráveis. Pode-se citar, entre outras dificuldades:

- a falta de tradição da participação popular no processo de administração municipal, particularmente nas zonas rurais de regiões como Amazônia ou Nordeste;



- as conseqüências, às vezes dramáticas, do desengajamento das instituições estaduais e federais de apoio à produção agrícola.

Apesar das vantagens de uma organização mais descentralizada de apoio ao desenvolvimento rural e interesse de uma maior proximidade entre administração territorial, serviços técnicos e beneficiários ou usuários, todas as decisões que têm a ver com a organização da população e a vida do Município, não podem ser tomadas, ou, às vezes, executadas em nível municipal (política de crédito, construção de estradas, entre outros). Da mesma maneira muitas ações locais, dependem de recursos e decisões alheias ao controle municipal.

O planejamento implica escolha de prioridades no que diz respeito às orientações dos recursos aplicados. As tomadas de decisão contemplam, de maneira específica, alguns interesses coletivos, globais ou setoriais. Um dos desafios consiste na elaboração de propostas para o apoio ao meio rural e à agricultura familiar, rompendo com os esquemas tradicionais do clientelismo político e regional, do assistencialismo público ou privado e do paternalismo das tutelas ideológicas. Para isto, a conquista de um espaço para a expressão, a valorização das aspirações ou dos projetos dos principais interessados, de maneira a responder em tempo hábil às demandas, torna-se um objetivo prioritário (SABOURIN et al 1994). Nesse sentido, a identificação ou interpretação da demanda em si não são suficientes; é fundamental considerar as contradições sociais, em vez de ignorá-las, ou fazer como se não existissem, ou não tivessem importância. A sociedade não é homogênea, unânime, solidária, é constituída de diversos grupos sociais, sócio-econômicos, sócio-profissionais, que agem em função de características, interesses específicos, através de estratégias específicas<sup>1</sup>.

Existem, certamente, formas de cooperação complementares entre esses diversos agentes sócio-econômicos, mas existem também, interesses divergentes, desacordos, conflitos, em resumo: contradições. Exemplos conhecidos são os problemas dos produtores rurais e dos diversos tipos de "pequenos" agricultores. Sabem-se dos seus conflitos com os comerciantes e com os grileiros, os problemas dos "sem terra" com os grandes fazendeiros; os problemas de manejo de água entre pequenos

---

<sup>1</sup> Por estratégia entendemos as "Respostas elaboradas por atores sociais (agricultores e/ou pecuaristas) e desafios enfrentados ou definidos por eles, para conseguir reproduzir e transformar um modelo de vida essencial à perpetuação social" (YUNG e ZASLAVSKY, 1992).



irrigantes; a concentração e expansão fundiária das empresas agroindustriais.

## 2.2. Planejamento Municipal e Organização dos Produtores

Para qualificar um conjunto de ações de planejamento municipal, pode-se considerar os seguintes critérios:

- escala ou abrangência da ação envolvendo o conjunto do território municipal, ou um tema ou setor de interesse geral para o Município (infra-estrutura, serviço, etc...);
- envolvimento de atores com representação e atuação no âmbito do Município; e
- presença, participação ou representação de algum órgão do governo ou da administração municipal.

No caso do setor agropecuário, o sucesso das experiências de planejamento depende obviamente da capacidade de proposta e de negociação dos agricultores, portanto, do nível de organização e de representação das organizações profissionais: sindicatos, cooperativas, associações e comitês. Nas últimas décadas, os seus limites. Pode-se citar, em particular:

- a aparição de organizações fictícias, criadas para captar novas formas de financiamento (crédito comunitário ou subsídio atribuídos exclusivamente às cooperativas ou associações);
- a falta de tradição participativa na vida sócio-política local; geralmente, só existem Sindicato de Trabalhadores Rurais, muitas vezes atarefados com atividades do tipo reivindicatório, jurídico ou político, e centrais de cooperativas herdadas do período do assistencialismo público.

O acompanhamento de experiências bem sucedidas ou não, mas ricas de ensinamento, leva a colocar a questão das inovações, entre outras, institucionais, e dos métodos e instrumentos adaptados que permitam associar pequenos produtores geralmente marginalizados e isolados do planejamento na escala do Município. Cabe mencionar que tal acompanhamento constitui uma atividade de pesquisa, cujo objeto é precisamente o processo de desenvolvimento; o primeiro princípio deste



tipo de pesquisa é obviamente a qualidade do diálogo entre os pesquisadores e os outros atores, em particular os produtores.

### 3. TRÊS EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO MUNICIPAL

As três experiências analisadas têm origens, contextos (Figura 1) e caminhos diferenciados. Ao invés de uma descrição detalhada, pretende-se apenas precisar as principais características de suas evoluções, as principais estratégias dos atores envolvidos e as consequências sobre o andamento da experiência.

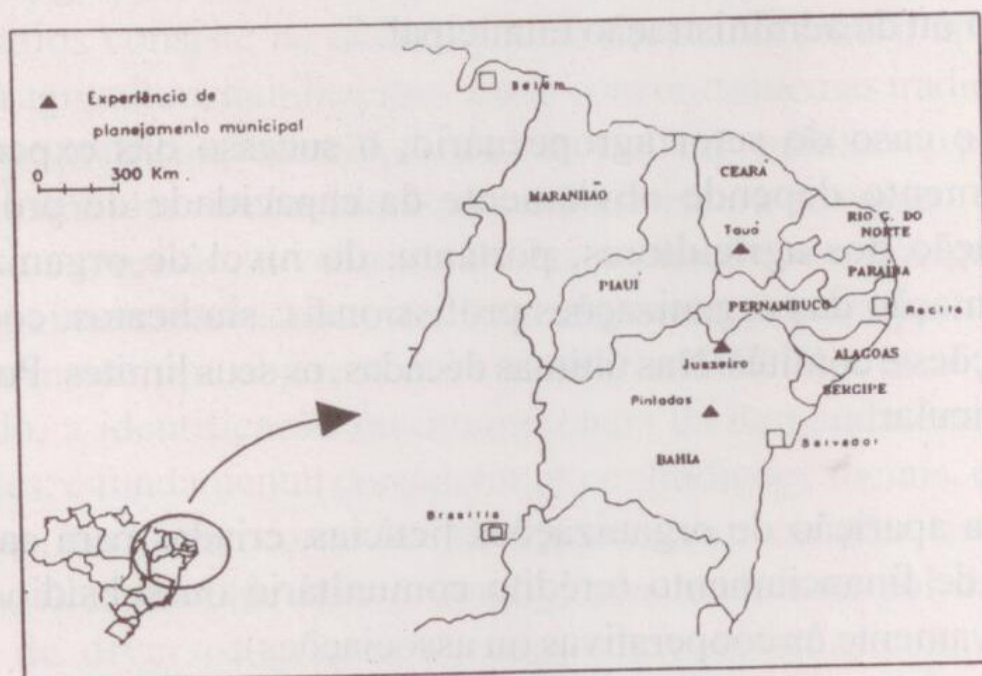


Figura 1: Localização dos municípios das três experiências analisadas



### 3.1. A Unidade de Planejamento Agropecuário de Juazeiro - BA (UPAGRO)

Criada em junho de 1990 com a proposta de melhorar a coordenação entre os diferentes serviços técnicos que atuam no setor agropecuário do Município de Juazeiro, e adequar os projetos às realidades dos diversos sistemas de produção, a UPAGRO se constitui em um fórum de discussão para o desenvolvimento rural municipal com dois objetivos principais (EDI-IFED e ADAC-SF 1991):

- elaborar um plano de desenvolvimento para o setor agropecuário do Município; e
- propor um apoio à produção familiar nos aspectos técnico-científico-financeiro.

A origem da UPAGRO vem da iniciativa de técnicos do setor agropecuário (pesquisadores e extensionistas) que aspiravam a uma melhor coordenação das atividades dos diversos serviços e setores para evitar as distorções crescentes entre o apoio irrisório e assistencialista à pequena produção de sequeiro e os grandes investimentos no caso da agricultura irrigada. Para os pesquisadores, representava a experimentação, em situação real, de uma inovação institucional cujo acompanhamento permitiria definir as condições de participação dos pequenos agricultores no processo de planejamento municipal.

Paralelamente aos estudos e à realização de alguns projetos locais, foi empreendido um trabalho de diagnóstico do setor agropecuário, através do zoneamento participativo do Município de Juazeiro, em unidades de desenvolvimento (ADAC-UPAGRO 1994, SANTANA et al 1994). O objetivo era dispôr de um instrumento atualizado e atualizável que permitisse elaborar um plano diretor para o desenvolvimento do setor agropecuário do Município, acessível aos diversos tipos de atores envolvidos na produção e que refletisse a sua visão das prioridades e necessidades. Esse trabalho foi concluído e evidencia as problemáticas de desenvolvimento para os diferentes grupos sociais e áreas geográficas do Município. Permite ainda, propor uma política de recursos hídricos, de implantação de infra-estrutura, educação e de apoio à comercialização em nível municipal, entre outras.

Porém, uma mudança na administração da Prefeitura originou conflitos de ordem política e institucional que terminaram na sua



concepção inicial, transformando um órgão de planejamento numa mera estrutura de execução das obras municipais. Apesar dessas limitações, a restituição dos resultados do diagnóstico agropecuário aos diferentes setores continua sendo o objeto e o instrumento de um diálogo entre os pesquisadores e os outros atores locais.

### **3.2. A “Comissão Água” de Pintadas-BA**

Foi criada em 1991 por iniciativa da sociedade civil (Sindicato de Trabalhadores Rurais - STR, Associações de Moradores de vários bairros ou comunidades do Município, Associação Comercial, Igreja Católica, Centro Comunitário de Serviços de Pintadas - CCSP), em torno da problemática do abastecimento de água. Esse tema, prioritário para o CCSP, tinha sido objeto de uma pesquisa participativa realizada com apoio da várias ONG's, no marco de um projeto global de apoio ao desenvolvimento rural, baseado na valorização das condições reais dos recursos hídricos (COUCIER 1993). O Município de Pintadas acolheu a primeira experimentação em condições reais dos resultados de dez anos de pesquisa hidrológica da SUDENE em matéria de açudagem e de irrigação por gravidade (BERNAT 1992, COUCIER 1993, MOLLE e CADIER 1992). A Prefeitura Municipal, na época distante do poder estadual, preocupada com a cobrança da população em matéria de água e interessada nos financiamentos internacionais, participou da comissão e começou facilitando a iniciativa popular.

A comissão Municipal elegeu como prioridade o abastecimento da população da vila (3.000 hab.), assim como a valorização de reservas para o uso agrícola da água na zona rural (8.000 hab.). Foi assim elaborado e aprovado um projeto de construção de barragem de terra, tratamento e distribuição por adução para abastecer a vila de Pintadas. O eventual excedente de água da barragem seria utilizado para irrigação de salvação nas hortas familiares ou comunitárias (COUCIER 1993). Em 1994, quando o financiamento foi conseguido, junto a algumas organizações não governamentais (ONG's) internacionais, o novo prefeito conseguiu obter durante o período pré-eleitoral a extensão de uma adutora regional através do Governo do Estado e trazer água encanada à Vila de Pintadas.

O trunfo da organização dos produtores foi obter dos financeiros dos financiadores e da própria Comissão a realocação da barragem, prevista anteriormente perto da vila, para ser construída numa área rural do Município sem acesso a água, apesar da oposição tanto da Prefeitura



como da Igreja, ambas radicalizadas pela concorrência pelo poder. Esse projeto, embora modesto, incentivou novos trabalhos da Comissão Água, dando prioridade às zonas rurais. Três novos projetos de construção de açudes comunitários foram elaborados e dois já estão com financiamento assegurado. Os pesquisadores e os técnicos da SUDENE e das ONG's tiveram um papel importante na concepção da proposta, na elaboração do diagnóstico e na introdução de novas tecnologias. O acompanhamento privilegiado das iniciativas da sociedade civil e os esforços realizados para envolver e responsabilizar a administração municipal constituem exemplo do papel de mediador que podem assumir os órgãos de pesquisa e de desenvolvimento nos processos de negociação do planejamento municipal.

### **3.3. O Plano de Desenvolvimento Agroecológico do Município de Tauá-CE (PDA)**

Lançado em julho de 1993, esse plano (PDA) resultou de um processo de diagnóstico e planejamento participativo no meio rural, iniciado pelo Sindicato de Trabalhadores Rurais - STR, do município de Tauá, em 1991, com o apoio do Centro de Pesquisa e Assessoria - ESPLAR (ONG sediada em Fortaleza-CE) e da rede Nordeste Assessoria e Serviços a Projetos de Agricultura Alternativa - AS-PTA (ONG sediada no Rio de Janeiro-RJ e Recife-PE).

Os serviços oficiais municipais (Prefeitura Municipal, via Secretarias de Agricultura, Educação e Saúde) ou estaduais (EMATER-CE, Secretaria de Recursos Hídricos, SUCAM, etc...) apesar de participarem formalmente do plano, tiveram uma atuação esporádica em função da conjuntura política municipal e da margem de autonomia dos responsáveis técnicos. Ocorre que, ao nível político, o Governo do Estado e o Governo Municipal seguem, geralmente, uma linha de oposição política ao STR. Através de um processo de capacitação de líderes sindicais e responsáveis das comunidades de base, foi realizado um diagnóstico agropecuário participativo. A sua restituição via criação de comissões e grupos de interesses temáticos, a mobilização de Conselhos informais de Planejamento e Coordenação ao nível distrital e municipal permitiu elaborar o Plano de Desenvolvimento Agropecuário que contempla eixos prioritários de assistência técnica e investimento de recursos para o apoio à agricultura familiar (CARVALHO 1994).

O Plano constitui uma experiência original embora ainda muito



recente para ser avaliada. Já mostrou resultados, sobretudo quanto à identificação e à gestão dos pequenos projetos e financiamentos pelas associações de produtores. A pesquisa conduzida pelas diversas instituições (ESPLAR, AS-PTA, SUDENE, EMBRAPA) teve um papel importante na identificação das alternativas produtivas a serem privilegiadas. Além do diagnóstico agroecológico, foi realizado um levantamento dos recursos hídricos e um diagnóstico dos sistemas de pecuária ao nível municipal que deram lugar a várias formas de experimentação e de acompanhamento. Depois de quase dois anos de existência, o Plano apoiou direta ou indiretamente mais de 100 agricultores "experimentadores" ou "difusores" que em geral são membros das associações e filiados ao Sindicato. O objetivo de atingir a maioria dos pequenos agricultores do município ao cabo de cinco anos provavelmente deverá ser reavaliado, mas a metodologia experimentada já provocou uma mobilização dos indivíduos ou dos grupos de produtores para ter acesso às inovações e às diversas formas de crédito oficial ou alternativo (ESPLAR e STR 1993). A diversificação das fontes de apoio à agricultura familiar do Município, tanto do ponto de vista financeiro como técnico e organizativo, pode ser considerada como um passo importante por parte dos promotores dessa experiência.

### **3.4. Comparação das Três Experiências**

Para comparar os três casos, alguns critérios determinantes quanto à evolução dos processos foram identificados. Insisti-se sobre a origem da iniciativa<sup>2</sup> e as formas de socialização e apropriação<sup>3</sup> do projeto, da sua execução e dos seus resultados. Considera-se, também, a participação respectiva de cada categoria de atores expressa em termos de interesses ou de estratégia, quando esta foi identificada (Quadro 1).

Considerando que a matriz de leitura utilizada é extremamente sintética, alguns comentários complementares são necessários. Os três casos analisados oferecem algumas características comuns, o que ajuda a delimitar o quadro dessa reflexão:

- são iniciativas ligadas a uma intervenção externa (geralmente por

---

<sup>2</sup> Iniciativa: Trata-se de verificar qual a categoria de atores mobilizou as outras no processo de planeamento.

<sup>3</sup> Apropriação: Corresponde a socialização do processo desde a sua concepção inicial até a sua execução, e a identificação e legitimação do projeto por uma determinada categoria de atores.



parte de agentes de pesquisa ou de assistência técnica de órgãos públicos ou não governamentais) junto as zonas rurais, onde as comunidades ou os pequenos agricultores têm uma representação e uma densidade significativa ou então já estão organizados ou em via de organização;

- o enfoque proposto passou por uma aliança ou interesses entre serviços técnicos (incluindo pesquisadores) e organizações da sociedade civil, em particular, de agricultores;

- descontinuidade da participação da administração ou do governo municipal, marcada por um engajamento de tipo pessoal mais que institucional e, portanto, altamente variável.

- a participação da pesquisa e dos serviços de apoio ao desenvolvimento e às organizações de produtores foi determinante nos três casos.

Além das diferenças evidenciadas no quadro 1, outras dizem respeito à importância dos desafios e trunfos com relação aos respectivos contextos e, principalmente, ao tamanho e à história do município.

Pintadas é um pequeno Município (530 Km<sup>2</sup> e 11.000 hab.), recém criado, emancipado do Município vizinho de Ipirá em 1985, com pouca infra-estrutura e bastante isolado. Para o movimento sindical, a oposição da esquerda e a sociedade civil organizada, a experiência de Pintadas no Sertão Sul (como em Tauá no Sertão Norte) tornou-se um símbolo de organização autônoma dos pequenos agricultores depois das lutas pela terra, de 1985 a 1988, e da criação do Centro Comunitário de Serviços de Pintadas (SABLAYROLLES e ALBERT 1989).

O Município de Tauá é muito extenso (52.000 hab., segundo IBGE, 1985, para 4.400 Km<sup>2</sup>) Essencialmente dedicado à pecuária e agricultura, entrou em crise desde o fim do cultivo do algodão nos anos 86-87. Depois da ruptura do sistema gado-algodão, as recomposições sócio-fundiárias e as transformações técnico-econômicas foram importantes (TOURRAND et al 1993).

Juazeiro é um Município com uma área urbana importante, uma superfície de 5.600 Km<sup>2</sup>, com uma população de 130.000 habitantes. Os interesses econômicos, e sobretudo políticos, vão além do âmbito estadual. Juazeiro é um pólo de agricultura irrigada de importância nacional, atualmente em plena expansão, mas com várias partes do seu território muito diferenciadas, para não dizer contrastadas (SANTANA et al 1994).



Quadro 1. Dados para a análise comparativa de três experiências de planejamento municipal no Nordeste do Brasil.

PROJETOS CRITERIOS	UPAGRO Juazeiro-BA	Comissão Agua Pintadas-BA	PDA Tauá-CE
ORIGEM DA INICIATIVA	Pesquisadores e técnicos da região	Organização produtores Igreja e técnicos de ONG	STR (Sindicato) e técnico do ESPLAR (ONG)
APROPRIAÇÃO DO PROJETO	Serviços Técnicos, em seguida administração de Prefeitura Municipal	Organização dos produtores - CCSP	Organização produtores (ADEC) e ESPLAR
FUNIONAMENTO	Administração colegiado com pouca autonomia com relação à prefeitura Formalidade e certa burocracia	Representação aberta e informal (reuniões, debates, negociação)	Consulta a população e conselhos locais e conselho regional de planejamento após restituição de estudos e propostas
ESTRATÉGIAS E INTERESSES DOS DIVERSOS ATORES	INTERESSES E ESTRATÉGIAS DIVERGENTES	INTERESSES PONTUALMENTE CONVERGENTES E ESTRATÉGIAS DIFERENTES	INTERESSES PARCIALMENTES CONVERGENTES MAS LIMITAÇÕES PARA ABRANGÊNCIA INSTITUCIONAL
Organização de produtores Prefeitura	Reivindicação	Execução do projeto e negociação de recursos	Execução do projeto com redistribuição seletiva
Serviços Técnicos (pesquisa e extensão)	Estratégia eleitoral e clientelista	Marcar presença para recuperação eleitoral a baixo custo	Oportunismo eleitoral Procura de informação
ONG's (sociedade civil)	Elaboração participativa de projetos	Apoio à organização dos agricultores, assessoria	Apoio técnico aos projetos
Igreja Católica	Oposição construtiva ou cooperação critica	Apoio à organização dos agricultores, assessoria	Assistência técnica e engajamento politico-institucional
	Assegurar presença e poder sem compromisso institucional	Aliança com produtores e oposição radical à prefeitura	Procura de informação para assegurar poder
MODALIDADES DE EXECUÇÃO	Elaboração de estudos e projetos para discussão no colegiado e delegação para sua realização	Delegação de responsabilidades para realização de estudos e projetos depois de voto majoritário	Realização pela ADEC com apoio do STR e da ONG ESPLAR e participação pontual ou eventual de serviços técnicos ou da prefeitura
CONSEQUÊNCIAS AVALIAÇÃO	Após a mudança de administração municipal, conflitos, ruptura e recuperação pela prefeitura	Funciona em caso de necessidade com flexibilidade, realizou os projetos previstos	Processo no início lento mas participativo com uma progressiva transferência de responsabilidades



## 4. ANÁLISE COMPARATIVA: AS CONDIÇÕES DO DIÁLOGO ENTRE ATORES

### 4.1 Organização dos Produtores e Intervenção Institucional

Os diferentes casos foram determinantes tanto no processo de organização dos agricultores como na intervenção externa junto aos agricultores. Um dos principais fatores de sucesso ou de fracasso pode ser encontrado na existência e na qualidade do diálogo entre técnicos e agricultores organizados. Essa qualidade depende de várias condições:

- integração dos produtores e das suas organizações, desde a concepção da experiência como nos casos de Tauá e Pintadas;
- existência de uma ou mais organizações de produtores forte e estruturada em escala municipal, o que faltou em Juazeiro, diferentemente de Pintadas e de Tauá;
- compreensão mútua das lógicas e das prioridades dos diferentes atores, e um reconhecimento dos seus respectivos estatutos e das suas identidades; e
- boa comunicação interinstitucional: dificilmente estabelecida de maneira espontânea, mas decorrente da definição de regras formais ou informais de funcionamento e da aplicação de técnicas e instrumentos específicos e apropriados.

Verifica-se que o reconhecimento da identidade de cada um e a qualidade do diálogo encontraram-se facilitados pela:

- compatibilidade entre o discurso e a ideologia: participação de um mesmo movimento social, sindical ou político (luta sindical em Tauá), religioso (a organização de Pintadas nasceu da Pastoral da Migração);
- convergência de interesses técnicos e econômicos: difusão de uma inovação proposta pela pesquisa ou pela extensão em resposta a uma demanda dos produtores (manejo de recursos hídricos via construção de açudes em Pintadas) organização de grupos de interesses econômico, social e profissional dos pesquisadores e técnicos que precisam de bases sociais e de campos de experimentação para realizar seu trabalho e justificar os financiamentos dos seus projetos;
- convergência de interesses e estratégias políticas: isto corresponde às situações mais elaboradas ou complexas, onde diversos grupos de



atores, e não somente interesses individuais, estão envolvidos numa causa comum ou numa estratégia coletiva (a conquista do poder municipal, por exemplo); e

- existência de relações de proximidade: mais frequente nos Municípios de tamanho reduzido.

No caso de Pintadas e Tauá, a iniciativa advém de uma passagem, por parte dos produtores, de uma atitude reivindicatória a uma postura construtiva, visando a elaboração de propostas e a sua negociação através da formalização de colaborações concretas entre instituições ou grupos de atores. Essa evolução é geralmente ligada à intervenção mediadora ou capacitadora de órgãos técnicos (pesquisa, serviços de desenvolvimento, ONG...) ou da sociedade civil (Igreja, Sindicato, etc ...). Quanto mais distante da realidade e das preocupações dos agricultores eram as propostas (e então mais perto dos interesses dos técnicos ou das lideranças políticas), mais frágil foi o dispositivo implantado, como no caso de Juazeiro.

É importante considerar não só a tomada de iniciativa pelas lideranças das organizações de produtores, mas também a internalização e a apropriação do processo de planejamento pelo conjunto dos produtores. Isto passa pelo reconhecimento dos respectivos estatutos e da legitimidade do conjunto dos membros, de maneira que eles possam realmente se identificar com relação a uma parte ou ao conjunto das atividades e participar efetivamente em função de interesses prioritários, tanto individuais como coletivos.

É preciso saber quem representa quem. No caso da UPAGRO, não houve identificação e apropriação pelos produtores, apesar das condições favoráveis durante a primeira administração e da presença de representações locais de agricultores fortes. Porque, de fato, além de não existir uma organização de âmbito municipal reconhecida e legítima<sup>4</sup>, as lideranças locais não perceberam benefícios que elas pudessem obter de maneira mais eficiente do que através da organização local já existente. A negociação para a implantação de projetos continuou a transcorrer através de um contato e diálogo direto entre lideranças locais e outros atores, deixando esvaziar-se o "Fórum" da sua principal função.

No caso de Tauá, os beneficiários do Plano são essencialmente

---

<sup>4</sup>O Sindicato Municipal de Trabalhadores Rurais de Juazeiro só tem expressão junto aos assalariados das zonas irrigadas.



membros do sindicato ou seus familiares; o problema da quantidade de recursos e da capacidade de resposta é real, sobretudo quando a sociedade civil organizada vem substituir o poder público. Mas quando o faz com uma intenção de conquista de poder, incorre no risco de reproduzir os vícios do clientelismo.

Em Pintadas, o tamanho do Município é compatível com a manutenção de relações de proximidade entre os diversos atores. Existem lutas e rivalidades, mas quase sempre entre familiares, saindo dificilmente do mundo doméstico (BOLTANSKI e THÉVENOT s.d.). Muitos dos pequenos agricultores são também moradores da vila e se preocupam tanto quanto os comerciantes e funcionários pelos problemas "urbanos". No âmbito brasileiro, essa situação corresponde mais a uma escala local do desenvolvimento, apesar de associada a uma entidade político-administrativa municipal. Isso facilita o processo de identidade entre os atores municipais, em geral, e por parte dos produtores, em particular.

As organizações dos produtores precisam superar um discurso exclusivamente reivindicatório, evoluindo para o estabelecimento de relações de parceria com outros agentes no processo de planejamento, sendo capazes de elaborar e negociar projetos. Esse aspecto é particularmente lento e difícil no contexto nordestino, marcado por uma tradição de clientelismo político e de assistencialismo, onde poucos políticos aceitam facilmente o princípio de uma real emancipação e participação popular.

Os exemplos são numerosos. Era mais interessante para a Prefeitura de Pintadas redistribuir água de maneira seletiva com o carro pipa, do que mandar construir pequenos açudes descentralizados, poços amazonas, ou cisternas em cada comunidade, mesmo se essa alternativa resultasse em mais economia. Os agricultores da comunidade de Sapé que reclamam há quinze anos um pequeno açude da Prefeitura em troca de votos, só se deram conta disso quando o CCSP veio estudar com eles a construção de uma pequena barragem via cooperação internacional; iniciando, assim, segundo os próprios agricultores do lugar, um processo de criação e estruturação da comunidade rural.

No caso de Juazeiro, a postura reivindicatória das lideranças locais para conseguir benefícios para as suas comunidades de origem, dificultou a emergência de um debate construtivo sobre planejamento municipal. O desvirtuamento da UPAGRO não provocou nenhuma reação por parte dos representantes das organizações de produtores.



## 4.2. Papel da Pesquisa: elaboração de referências e de instrumentos específicos

Nos três casos apresentados a pesquisa teve um papel importante junto aos beneficiários principalmente na produção de referências quanto às inovações tecnológicas e institucionais, e na elaboração de métodos e instrumentos relativos à análise da situação. Tais referências e ferramentas foram determinantes para informar aos diversos atores e interagir nos processos decisórios, desde a concepção e experimentação de inovações institucionais visando a criação de espaços de negociação até a formalização e o acompanhamento de projetos de âmbito municipal.

### 4.2.1. Informação e Planejamento

Planejar é escolher uma opção entre várias outras disponíveis. Neste processo, o papel da informação é determinante: informação sobre as evoluções e as tendências das situações agrárias, de maneira a identificar cenários, mas também informação sobre o ambiente econômico, social e político (mercado, legislação, entre outros). A geração e a organização de uma informação apropriada capaz de subsidiar o planejamento municipal, apresentam-se como um desafio importante no contexto político-institucional atual (GONDIM 1990). Ao nível municipal existem dois tipos de informações disponíveis:

- dados e informações segmentadas ou setoriais levantadas nas instituições (saúde, educação, assistência técnica, recursos hídricos, ...), que são de difíceis uso para o planejamento, seja pelo fato de serem parciais, seja por serem disponíveis numa forma pouco operacional.

- dados dos censos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), geralmente pouco valorizados ao nível municipal e de uso restrito porque:

- . não permitem evidenciar a diversidade intramunicipal;
- . trata-se de dados estruturais que não necessariamente revelam as dinâmicas existentes;
- . não permitem evidenciar as razões e causas das evoluções; e
- . as sequências históricas correspondem a espaços geográficos diferentes no caso de emancipação de Municípios.



O Município é uma escala importante para o planejamento, mas deve ser também uma escala privilegiada de análise das situações agrárias, abordando tanto a carência de informações básicas, a continuidade de um sistema de informação, como a elaboração de métodos e instrumentos eficientes, operacionais e de custo acessível. Esta foi precisamente a principal preocupação dos técnicos que prestaram assessoria à UPAGRO e experimentaram uma metodologia participativa de zoneamento municipal, baseada na entrevista de pessoas-chave (SANTANA et al 1994).

A prática mostra que a produção de informações adequadas e operacionais não é suficiente. Ela não pode ser associada da sua utilização. O seu objetivo é apenas subsidiar as fases posteriores de discussão e de negociação das atividades prioritárias a serem executadas, para as quais a elaboração de métodos, instrumentos e mecanismos institucionais adaptados são também necessários.

Para que os conhecimentos produzidos não sejam apropriados apenas por uma categoria de atores para o seu benefício exclusivo, é necessário recorrer à modalidades e instrumentos de restituição diferenciada. Em Tauá, a restituição dos resultados do diagnóstico contemplou três tipos de atores (técnicos das instituições públicas, organizações da sociedade civil, produtores) e três escalas (municipal, distrital, comunitário), com instrumentos e suportes pedagógicos específicos.

#### **4.2.2. Acompanhamento e Planejamento**

A necessidade de um sistema de acompanhamento tem a ver, mais especificamente, com os pequenos produtores, setor menos organizado e preparado para o manejo de projetos e, por isso mesmo, o mais carente quanto às referências metodológicas e institucionais. De acordo com BERTOME e MERCOIRET (1992), "é um mito perigoso acreditar que um campesinato dominado, alienado, no limite da sobrevivência possa se transformar, pela virtude da palavra, em ator econômico capaz de negociar o seu espaço junto aos outros parceiros"<sup>8</sup>. Essa foi a orientação principal do apoio das instituições de pesquisa às organizações de produtores nos três Municípios estudados.



Em Tauá, o ESPLAR decidiu atuar através de uma intervenção direta junto às comunidades depois de três anos de capacitação de lideranças sindicais, após ter constatado os riscos e as limitações de uma estratégia privilegiando a capacitação exclusiva de líderes cujas consequências foram: diferenciação acelerada, criação de uma elite política, aparecimento e supervalorização de estatutos novos e exógenos. Para evitar esse tipo de deriva, a alternativa escolhida em Tauá foi a criação e a animação de Grupos de Interesses temáticos, reunindo produtores, lideranças sindicais ou responsáveis de associações locais e técnicos especializados de diversas origens. O grupo de Interesse torna-se um espaço privilegiado não só para a formação (oficinas de capacitação, visitas e intercâmbios entre agricultores), mas também para a experimentação em condições reais (Unidades Demonstrativas sobre a utilização produtiva de açudes, de cisternas de placas, ensaios de algodão arbóreo, entre outros).

Em Pintadas, a avaliação dos resultados técnicos, econômicos, e sobretudo da apropriação social das inovações propostas, através dos grupos comunitários, enriqueceu e subsidiou o próprio acompanhamento da experiência da “Comissão Água” (COURCIER 1993).

A UPAGRO de Juazeiro foi concebida desde a sua criação por iniciativa de pesquisadores, também como uma operação de experimentação de uma inovação institucional. Permitiu testar em situação real e em tempo hábil processos como a tomada de decisões ou de elaboração participativa de projetos, incluindo uma avaliação “em caminho”, não em termos de sanção, mas de acompanhamento (SILVA et al 1994).

#### **4.2.3. Negociação e Planejamento: a inovação institucional**

Buscando a participação da sociedade no planejamento municipal, torna-se fundamental a estruturação e o funcionamento de um fórum de discussão que envolva a Prefeitura Municipal, instituições públicas, federais e estaduais, sindicatos, associações de agricultores, organizações não governamentais (ONG's) que vivenciam o cotidiano do desenvolvimento sócio-econômico municipal. É nesse fórum que podem ser discutidas as informações produzidas. Trata-se de uma verdadeira inovação institucional, como a experimentada no Município de Juazeiro através da criação da UPAGRO, onde foram decisivas a iniciativa e a contribuição dos pesquisadores dos serviços públicos (EMBRAPA,



EBDA) e dos técnicos das ONG's (ADAC, IRFED). Como pesquisadores, deve-se procurar contribuir para a emergência de redes da inovação conforme foram definidas por CALLON (1989), ou seja "lugares de confrontação das representações dos diversos atores, de aprendizagem mútua, de elaboração e acumulação de *saber fazer*"

Os casos analisados mostram o interesse de uma estrutura que permite agregar a maioria dos atores do desenvolvimento rural para poder tratar das problemáticas na sua globalidade, apesar das dificuldades institucionais. Uma Comissão municipal, como a de Pintada, é apropriada para solucionar questões temáticas, mas envolve um número reduzido de parceiros e tem uma duração limitada à resolução dos problemas.

Por outro lado, se a captação e a redistribuição de recursos pode ser facilitada e agilizada através de uma estrutura colegiada, ela dificulta a execução multi-institucional dos projetos, revelando e acentuando os conflitos corporativistas. Ao contrário, um número limitado de parceiros facilita o controle dos recursos e da sua aplicação, mas dificulta a negociação consensual, particularmente em caso de conflitos de interesses e, sobretudo, supõe uma grande autonomia quanto à obtenção de financiamentos. Nos casos de Pintadas e de Tauá, essa relativa autonomia foi assegurada pelo apoio das ONG's e agências de cooperação internacional.

## 5. CONCLUSÃO

Os elementos da análise comparativa das três experiências de planejamento municipal implantado em Juazeiro, Pintadas e Tauá não pretendem trazer qualquer tipo de julgamento definitivo ou de avaliação, pois estas ainda estão em andamento e, embora frágeis, oferecem indícios de mudanças importantes e resultados positivos.

Ao contrário, essa análise comparativa revela o interesse de um "acompanhamento em caminho" de experiências inovadoras. Nascidas em contextos específicos, elas trazem elementos de conclusão diferentes. Cada uma delas enfocou, mais particularmente, um ou vários dos componentes do processo de planejamento municipal: resolução de um determinado problema de dimensão municipal, elaboração pelos produtores organizados de um projeto coletivo de desenvolvimento, criação de um fórum de debate e de negociação sobre os assuntos relativos ao desenvolvimento rural municipal, produção de informações capazes



de subsidiar as tomadas de decisão dos atores envolvidos. Todos estes elementos são complementares e úteis à concepção de novas experiências.

O acompanhamento e a análise dessas experiências evidenciam uma concepção das relações entre ação e processo cognitivo que coloca em debate a tradicional divisão do trabalho entre organizações de produtores e os outros atores do desenvolvimento rural, inclusive os pesquisadores. Nessa abordagem, o conhecimento resulta da ação. A realização de um diagnóstico, como o zoneamento de Juazeiro ou o PDA de Tauá, leva os produtores e técnicos que participam a entender os processos de transformação da região, e os permite agir de maneira mais adequada sobre os fenômenos e junto aos atores identificados.

É precisamente no campo econômico e social e com o conjunto dos atores envolvidos, que se constroem as inovações tecnológicas e organizacionais pela incorporação de novos conhecimentos gerados pela pesquisa.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- ADAC/SF. Prefeitura Municipal de Juazeiro. 1992. 52p. (no prelo)
- ADAC/UPAGRO. Zoneamento das unidades de desenvolvimento agropecuário do município de Juazeiro-BA. 1994.
- BERNAT, C. As práticas de abastecimento de água. Município de Pintadas-Bahia. PS-Eau. Rio de Janeiro: AS-PTA, 1992. 57p.
- BERTOME, J., MERCOIRET, J. Planification du développement local: Guide méthodologique. Suivi de trois études de cas en Afrique de l'Ôuet. Paris: Ministère de la Coopération et du développement, 1992. 344p.
- BOLTANSKI, L. THÉVENOT, L. De la justificação. Les économies de la grandeur. Paris: Gallimard, s.d. 485p.
- CALLON, M. La science et ses réseaux. Genèse et circulation des faits scientifiques. Paris: La Découvert, 1989. 214p.



- CARON, P. PREVOST, F., SILVA, I. C. G. A evolução de um programa de pesquisa em sistemas de produção no nordeste brasileiro. Petrolina: EMBRAPA/CPATSA, 1994. 31p. (no prelo)
- CARVALHO, H. M. de. Relatório da consultoria sobre participação e cidadania. Curitiba: Grupo de Trabalho ARIDAS, 1994. 112p. mimeo.
- COURCIER, R. O projeto pintadas, uma experiência de pesquisa-desenvolvimento no sertão baiano. Recife: SUDENE, 1993. 132p.
- EDI-IRFED, ADAC-SF. Rapport d'activité du Projet de Création d'une Unité de Planification Agricole. Commune de Juazeiro, Etat de la Bahia, année 1991. Paris: IRFED. 25p.
- ESPLAR, STR. Projeto de Plano de Desenvolvimento Agro-ecológico do Município de Tauá-CE. Fortaleza: ESPLAR, 1993. 18p.
- FLORES, M. X., SILVA, J. de S. Projeto EMBRAPA II: do projeto de pesquisa ao desenvolvimento sócio-econômico no contexto do mercado. Brasília: EMBRAPA/SEA, 1992. 55p. Documentos nº 8.
- GONDIM, L. Plano diretor e o município: novos tempos, novas práticas. Rio de Janeiro: IBAM, 1990. 132p.
- IBGE. Censo agropecuário Pará; censos econômicos 1985. Rio de Janeiro, 1991. nº 6. 395p.
- MOLLE, F. CADIÉ, E. Manual do pequeno açude. Recife: SUDENE/TAPI/ORSTOM, 1992. 520p.
- SABLAYROLLES, P., ALBERT, D. Etude historique et analyse de l'agriculture actuelle d'une petite région du nordeste brésilien (Município de Pintadas - Bahia). Paris: Mémoire INA-PG, 1989. 78p.



- SABOURIN, E. CARON, P. SILVA, P. C. G. da. Estudo do processo de desenvolvimento e da construção do espaço rural para subsidiar o planejamento. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 32º, Brasília. Anais. Brasília: SOBER, 1994. 1074p.
- SANTANA, A. R., OLIVEIRA, S. J., CARON, P. O zoneamento por entrevistas de pessoas-chaves: proposta metodológica para subsidiar o planejamento municipal. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA RURAL, 32º, Brasília. Anais. Brasília, SOBER, 1994. 20p.
- SILVA, P. C. G. da, CARON, P. SABOURIN, E. HUBERT, B., CLOUET, Y. contribution à la planification du développement sans objectifs final: proposition pour la région nordeste-Bréssil. In: SYMPOSIUM RECHERCHES SYSTÈME EN AGRICULTURE ET DÉVELOPPEMENT RURAL. Montpellier, 21-27 nov., 1994. Actes. Montpellier: AFSR/E. pp. 199-205.
- TONNEAU, J. P., LIMA, A. F., POUDEVIGNE, J. A pesquisa em sistema de produção no CPATSA: Orientação metodológicas. Petrolina: EMBRAPA/CPATSA, 1990. 24p. Circular Técnica.
- TOURRAND, J. F., CARON, P. BONNAL, P. Pesquisa sobre sistemas de pecuária no semi-árido. O caso do Município de Tauá-Ceará. Sobral: EMBRAPA/CNPC/CIRAD, 1993. 59P.
- WILLIANS FUENTES, C. O., SOUZA, R. A., PINARE, A. G. V. Pequenos agricultores. IV: método de programação de sistemas rurais. Brasília: EMBRAPA/CPATSA, 1987. 111p.
- YUNG, J. M., ZASLAVSKI, J. Pour une prise en compte des stratégies dès producteurs. Montpellier: CIRAD/SAR, 1992. 72p. Collection Documents Systèmes Agraires. n° 18.