

Jean-Philippe TONNEAU
Doutor em Geografia. Pesquisador do CIRAD.
E-mail: Tonneaujp@aol.com

Ghislaine DUQUE
Doutora em Sociologia. Professora aposentada da UFCG.
E-mail: ghduque@uol.com.br

Paulo DINIZ
Doutorando em Sociologia (UFCG/UFPB).
E-mail: p.diniz@uol.com.br

Raízes

Vol. 22, Nº 02, jul.–dez./2003

Trabalho recebido em:

16/08/2004

Aprovado para publicação em:

26/10/2004

DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO NORDESTE: UM MÉTODO DE DIAGNÓSTICO E PLANEJAMENTO PARTICIPATIVOS¹

RESUMO

O texto apresenta uma experiência de pesquisa–ação realizada por pesquisadores da Universidade Federal de Campina Grande em parceria com o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Lagoa Seca — PB, com a ONG AS-PTA, e com o CIRAD, visando fazer, a partir de uma metodologia participativa, um diagnóstico do impacto das políticas públicas sobre a agricultura familiar, no intuito de valorizar experiências de desenvolvimento local. Partindo disso, objetivamos propor recomendações de políticas de desenvolvimento territorial mais adaptadas às aspirações dos agricultores. O artigo resgata essa experiência, analisando a metodologia de pesquisa e seus resultados, e sugerindo recomendações para as políticas de desenvolvimento rural.

Palavras-chave: pesquisa–ação, políticas públicas, agricultura familiar.

TERRITORIAL DEVELOPMENT IN NORTHEAST BRAZIL: A PARTICIPATIVE DIAGNOSTIC AND PLANNING METHOD

ABSTRACT

The text presents an experience of an action–research implemented by a partnership involving the Small Farmers Union of Lagoa Seca (Paraíba), AS-PTA, the Federal University of Campina Grande and CIRAD. The main goal was to discuss guidelines for new public policies for family farming originating from the analysis of the impact of present and past public policies and the lessons learnt by local development initiatives. The article also refers to the learning process that happened during the research, involving researchers, NGO staff, family farmers and their leaders, describing motivations, methodology and the lessons learnt in the process.

Key words: action–research, public policies, family farming.

¹ Esse trabalho foi redigido a partir de uma pesquisa realizada por uma equipe composta de lideranças do STR de Lagoa Seca/PB (Nelson Anacleto Pereira, Nelson Ferreira dos Santos, Lucileide Fernandes Gertrudes, Diógenes Fernandes Pereira), de técnicos da AS-PTA (Jean Marc von der Weid, Luciano Marçal da Silveira), e de pesquisadores: Pablo Sidersky e os autores.

1. INTRODUÇÃO: O CONTEXTO DA EXPERIÊNCIA.
*DO DESCAMPO ENTRE AS AÇÕES LOCAIS E O DEBATE
POLÍTICO*

Situado a cerca de 7 km, de Campina Grande (segunda cidade mais importante da Paraíba), o município de Lagoa Seca tem aproximadamente 24 mil habitantes numa superfície de 68 km², sendo um dos 10 municípios mais densamente povoados da Paraíba, em torno de 350 habitantes/Km² (IBGE 2000). Outra importante característica é sua grande heterogeneidade geográfica, além de uma enorme diversidade social. Um zoneamento realizado pelo sindicato dos trabalhadores rurais do município (DINIZ et al., 2000; PETERSEN et al., 2002) identificou seis unidades geo-ambientais — a região das frutas, a região das verduras, a região dos roçados, a das ladeiras, a do encontro dos rios e a do agreste — e três grandes sistemas de produção, bastante diversificados entre si — sistemas de fruticultura, de roçado e de verduras.

Nessa diversidade social e ambiental, os estabelecimentos familiares de menos de 20 ha. representam 98% do total e ocupam 75,4% das terras (IBGE 2000). Trata-se portanto de minifúndios (o tamanho médio desses estabelecimentos até 20 ha. é de 2,98 ha.) que constituem uma ilha verde na fronteira de Campina Grande e de seu mercado regional, aspecto que também favorece a agricultura familiar no município.

Dadas as condições históricas e geográficas do desenvolvimento da agricultura familiar, o movimento sindical rural tem se empenhado, a partir dos anos 90, a promover ações de desenvolvimento local, saindo da simples gestão “estatutária”² das prestações de serviços sociais, como previdência social e assistência médica. Para essas novas iniciativas, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR) de Lagoa Seca contou com a parceria da AS-PTA³ que o apoiou, a partir de 1996, na realização de um diagnóstico da agricultura do município. Esse diagnóstico permitiu, por um lado, compreender a diversidade social e geográfica do município e, por outro, identificar os principais problemas enfrentados pelos agricultores e as

experiências inovadoras de superação desses problemas, além de elaborar um planejamento das ações de desenvolvimento mais adaptadas a essa realidade diversa (STR, 2001).

Com isso, numerosas ações foram desenvolvidas, centralizando-se sobre as experiências com recursos hídricos (cisternas de placas para armazenar água para consumo humano), sobre o fortalecimento de experiências organizativas, em particular, os “bancos de sementes comunitários” (ALMEIDA & CORDEIRO, 2002) e apoio ao financiamento da produção, especialmente ligado à aquisição de esterco por meio de um “fundo rotativo”. Em seguida, iniciou-se a reflexão sobre uma agricultura sustentável, destacando-se a “autonomia” (ou seja, uma agricultura menos exigente em produtos fitossanitários) e a “diversificação” das atividades e da produção (aí, a reflexão sobre criação animal tomou grande impulso). Finalmente, a comercialização dos produtos agrícolas e o controle social da qualidade dos alimentos (isto é, a certificação) têm sido refletidos a partir da criação de mercados e feiras “agroecológicas”.

Em resumo, gostaríamos de destacar, nesse conjunto de experiências e de reflexões, o papel do movimento social e dos agricultores em Lagoa Seca e na região. Sem abandonar suas “tradicional” bandeiras de luta (previdência social, reforma agrária, etc.), o movimento tornou-se, progressivamente, um ator importante na promoção do desenvolvimento local e no fortalecimento da agricultura familiar. São ações e experiências inovadoras que fornecem elementos e ensinamentos para o planejamento do desenvolvimento rural e para se pensar políticas públicas em outras bases que a da lógica de “repartição setorial de recursos” ou de projetos de “balcão” (BEDUSCHI FILHO & ABRAMOVAY, 2003).

Contudo, apesar do nível de realização, da satisfação dos agricultores e dos ensinamentos proporcionados, essas ações de desenvolvimento local ainda geram poucos impactos sobre as políticas públicas implantadas no âmbito municipal, seja no quadro das políticas federais (por exemplo, o Pronaf⁴) ou estaduais (por exemplo, o Co-

² Durante o Regime Militar, entre 64 e 85, os sindicatos receberam do governo federal a incumbência de fazer a gestão das aposentadorias e dos benefícios sociais.

³ A AS-PTA se instalou na Paraíba a partir de 1993. Além do “Projeto Paraíba”, a ONG atua também no Paraná e tem sede no Rio de Janeiro. Sua base técnica se assenta na agroecologia, como alternativa econômica, ecológica e social frente ao modelo agro-químico difundido pela Revolução Verde.

⁴ Criado em 1996 (Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996), o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) tem uma preocupação explícita com a interiorização do processo de desenvolvimento rural.

perar⁵), seja no quadro das políticas municipais (referentes à secretaria municipal de agricultura). Nem as práticas antigas de assistencialismo e clientelismo, nem tampouco o conteúdo das ações (distribuição de sementes, doação de insumos...) foram modificados.

Num primeiro momento, podemos sugerir que as razões dessa dificuldade em influir nas políticas públicas baseiam-se nas práticas dos poderes políticos locais, ou seja, na velha tradição das intermediações locais com o poder federal: um voto contra um favor. Por outro lado, essa explicação nos parece insuficiente. A realidade é que as lideranças e os representantes das associações locais, mesmo envolvidos com o movimento e participando das atividades, não se engajaram nem se apropriaram da reflexão em torno das ações de desenvolvimento e do debate sobre as políticas públicas. Isto é, poucas lideranças compreenderam que as ações concretas desenvolvidas no município deveriam desencadear um debate em torno das políticas públicas oficiais, gerando propostas de políticas que poderiam levar a uma agricultura sustentável. Esta constatação levou o sindicato a fazer uma certa autocrítica: os esforços feitos ainda não tinham sido suficientes para garantir que as lideranças defendessem propostas de políticas em torno do aprendizado acumulado, pelas ações nos espaços institucionais de diálogo e proposição de políticas públicas, como é o caso do “Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural”⁶.

Os “tradicionais” arranjos e práticas de “politicagem” se repetiam: favorecimento de grupos e incapacidade de se planejar o território. Na realidade, os representantes das

organizações sociais tinham uma visão muito restrita a sua comunidade, buscando barganhar obras e ações sempre em função do “seu domínio”. Era preciso, portanto, retomar toda a reflexão sobre o papel das ações no desenvolvimento rural, fornecendo os meios necessários à “aprendizagem coletiva” (DINIZ *et al.* 2002) com o objetivo de superar esse hiato entre o trabalho concreto e o planejamento do desenvolvimento rural.

2. UM MÉTODO DE PESQUISA EM PARCERIA

É nesse contexto que se apresenta o projeto de pesquisa “Políticas Públicas para o Desenvolvimento Sustentável da Agricultura Familiar”⁷. A pesquisa pretendia, a partir da análise recente das evoluções dos agroecossistemas, avaliar em que medida as políticas públicas influenciaram o desenvolvimento da agricultura do município, além de estudar os impactos das ações de desenvolvimento local e deduzir daí recomendações e proposições para novas políticas, desta vez levando em conta a sustentabilidade dos estabelecimentos familiares.

Vale ressaltar ainda o caráter de “pesquisa-ação”⁸ e o seu papel no sentido de subsidiar a ação dos movimentos sociais. Em princípio, sua concepção deveria considerar fundamentalmente a parceria com as organizações locais, de forma que os agricultores se apropriassem dos resultados para sua ação política (PETERSEN & ROMANO, 1999). A expectativa era que, ao final, a pesquisa resultasse nos seguintes produtos:

⁵ Programa de combate à pobreza rural do Estado da Paraíba, financiado pelo Banco Mundial. Ele foi particularmente ativo no campo da eletrificação rural. Tem uma gestão muito política, cada deputado da maioria dispo de orçamentos pré-alocados.

⁶ Os CMDR ou CMDRS, como são conhecidos os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, são órgãos consultivos, constituídos de forma paritária por representantes da sociedade civil e do governo. Criados, na maioria, sob imposição do Pronaf, hoje eles somam mais de 4 mil em todo o país. BEDUSCHI FILHO e ABRAMOVAY (2003) sugerem que, apesar da mobilização alcançada e de seus resultados sociais significativos, o Pronaf (e, por extensão, os Conselhos) padece de quatro problemas centrais: a ótica dos conselhos tende a ser estritamente setorial; o município é uma instância adequada de controle, mas nem sempre de planejamento; a cultura da pré-seleção desestimula projetos de boa qualidade e os projetos têm um formato de ‘lista de compras’ e não de desenvolvimento. Por seu lado, Ilza Araújo Leão de Andrade (1994), analisando a literatura sobre o tema, identifica vários problemas, entre os quais: a precariedade da organização da sociedade civil e a disputa de posições por parte de alguns segmentos de fortes ligações com partidos políticos.

⁷ O projeto de pesquisa “Políticas públicas para o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar” foi apresentado em resposta ao edital para agricultura familiar (Chamada CNPq/COAGR-AF 004/2001), no âmbito da linha temática Nº 5 “Atividades rurais não agrícolas, multifuncionalidade e desenvolvimento local”. Sua intenção foi de analisar dois territórios: Lagoa Seca, na Paraíba, e Bituruna e Nova Palmeira, no Paraná. (cf. WEID *et al.*, 2003).

⁸ BARBIER (2002) fala da pesquisa-ação como uma ação deliberada de transformação da realidade, produzindo conhecimentos relativos a essas transformações. Para ele, é uma verdadeira transformação na maneira de conceber e fazer pesquisa.

- Uma avaliação das políticas públicas atuais, em termos de sustentabilidade da agricultura familiar.
- Um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural para Lagoa Seca, plano esse que não fosse meramente conjuntural, isto é, preso aos mecanismos institucionais de elaboração das políticas públicas (Pronaf, Cooperar, etc.), mas que traduzisse as aspirações e demandas da população rural, valorizando as ações e experiências inovadoras de promoção do desenvolvimento realizadas pelo sindicato e pelas associações.
- A afirmação e o reconhecimento político dos princípios agroecológicos como base para um novo modelo de desenvolvimento rural, lançando um contraponto ao modelo agro-químico difundido pela Revolução Verde.
- Enfim, um método de planejamento para o desenvolvimento rural, em bases territoriais, que pudesse servir de referência para a ação dos movimentos sociais nos demais municípios que compõem o “Território do Compartimento da Borborema”⁹, bem como em outros territórios.

Metodologicamente, privilegiou-se, de início, um grupo de lideranças comunitárias e sindicais que foi denominado de “grupo de trabalho”. A pesquisa visava também um processo de “aprendizagem” que era, justamente, de garantir ao grupo as condições necessárias (informações sobre as políticas: sua concepção, seus objetivos; e uma reflexão a partir da vivência de cada um) para uma descoberta progressiva e uma construção coletiva de uma “visão comum” da realidade, tendo, como pano de fundo, a reflexão sobre a sustentabilidade da agricultura no município.

O primeiro esforço metodológico desse grupo foi a construção do objeto de pesquisa. Ao contrário das pesquisas convencionais que já trazem o objeto pré-definido, nessa havia um tema — políticas públicas para a sustentabilidade da agricultura familiar, mas precisava se definir

sobre “o quê”, “como” e “para quê” pesquisar. Além disso, um princípio da pesquisa era justamente que ela deveria estar inserida nos processos em andamento, evitando assim o efeito de “tábula rasa” (como se nenhuma iniciativa anterior existisse, devendo, portanto, começar tudo do zero).

Partiu-se, então, do conhecimento acumulado pelo grupo. A partir do diagnóstico, citado acima, e realizado em vários outros momentos, o movimento social já havia trabalhado sobre a “trajetória de desenvolvimento”¹⁰ da região. Ou seja, tendo como base a história da agricultura no município (contribuição fundamental dos agricultores mais idosos), a idéia foi de destacar as evoluções dos agroecossistemas e, em seguida, medir o peso respectivo das políticas públicas e das iniciativas das ações de desenvolvimento local nessas evoluções.

Essa análise da evolução da agricultura do município de Lagoa Seca foi feita com base em três períodos históricos. O primeiro, a partir do início da segunda metade do século XX até os anos 70; o segundo, compreendido entre os anos 70 e 90 do século XX; e, por fim, o terceiro, a partir do início dos anos 90. A justificativa para esta divisão, era dupla: é justamente nos anos 70 que a “modernização” agrícola opera fortemente na região, mudando a realidade da agricultura; por outro lado, é, nos anos 90, que se dá a gênese de um conjunto de ações locais, construindo um novo modelo de desenvolvimento rural.

Dessa análise, conseguimos sublinhar algumas reflexões comuns:

- A “modernização” dos sistemas tradicionais de exploração extensiva do espaço se apresentou, no final dos anos 60, como a via (única) indispensável do “desenvolvimento”, em decorrência do crescimento da população que demandava, cada vez mais, produtos alimentares, mas exercia uma forte pressão sobre os recursos locais — solo, água e biodiversidade — levando à fragmentação da terra, ao esgotamento da fertilidade do solo e ao desaparecimen-

⁹ Estamos usando aqui a definição usada pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA) em sua nova política de estimular o desenvolvimento territorial a partir das iniciativas já existentes e de atores sociais e instituições que atuam no território (para além dos municípios). No caso citado, o Pólo Sindical da Borborema (uma articulação de organizações da agricultura familiar, na qual o STR de Lagoa Seca tem um papel de liderança) foi escolhido como a iniciativa para referenciar a discussão sobre o desenvolvimento do território.

¹⁰ Segundo Silva et al. (1997) e Diniz et al. (2000) uma trajetória de desenvolvimento local pode ser definida como a evolução dos recursos produtivos — naturais, humanos, capital e informações — e a sua reorganização no tempo e no espaço, por um grupo de atores sociais, num tempo definido, com o objetivo de manter, reproduzir ou melhorar as suas condições de vida. Estas condições são determinadas, em parte, pela influência de fatores e de atores internos e pelo ambiente externo.

to de algumas culturas nativas, inclusive, culturas de mercado (fumo, agave), bem como ao desgaste da cobertura vegetal.

- As políticas de “modernização” (insumos agro-químicos, créditos e assistência técnica e extensão rural) nos anos 70, foram pouco eficientes e provocaram problemas ambientais, exclusão social, endividamento, etc., essencialmente, pela incapacidade de gerenciar os riscos climáticos e econômicos, comuns na região.
- Frente à crise do modelo de desenvolvimento agrícola, o Estado se afastou, durante os anos 80, deixando de ter uma “política agrícola ativa” (DELGADO, 2001). A partir desse momento, concentrou esforços significativos e recursos nas políticas sociais (especialmente, a previdência rural) e na infraestrutura (estradas e eletrificação) que, por sua vez, tiveram um impacto muito positivo sobre as condições de vida da população rural.
- Frente ao “desengajamento do Estado” (que abriu mão de seu papel ativo na promoção do desenvolvimento agrícola), associado à abertura política, a sociedade civil (ONG’s, igrejas, associações, sindicatos, etc.) se engajou em projetos produtivos de tipo técnico, político e organizacional no planejamento do desenvolvimento rural¹¹.
- Essas experiências inovadoras e ações de desenvolvimento puseram, em evidência, uma opção clara por um modelo de agricultura sustentável (produtiva, diversificada e autônoma), baseada na “convivência” com as condições naturais e numa melhor utilização da biodiversidade.

Frente a esta reflexão, definiu-se, como objeto da pesquisa a análise da incidência das políticas públicas na agricultura familiar e, em particular, seus impactos sobre a sustentabilidade dos agroecossistemas.

O segundo passo metodológico foi fazer um trabalho de campo para ver como a reflexão realizada no primeiro momento se expressava na realidade dos agroecossistemas e na vida dos agricultores. Interessava avaliar as políticas

públicas em função do projeto do agricultor nas suas evoluções temporais, ligadas, ao mesmo, tempo à história de vida e às modificações do ambiente técnico, social e econômico.

Todavia, era preciso definir, anteriormente, alguns critérios de avaliação da sustentabilidade dos sistemas de produção e da eficiência das políticas públicas. Essa era uma condição prévia para o trabalho de campo. Para isso, a inspiração veio do trabalho já acumulado pelo movimento social e seus parceiros. Foi adotado um conjunto de critérios de sustentabilidade que, analisados de forma sistêmica, buscavam fornecer um quadro coerente para a operacionalização do conceito e para organizar a observação das diferentes dimensões da sustentabilidade nos sistemas. Os critérios definidos foram os seguintes:

- **Produtividade:** capacidade do agroecossistema em prover o nível adequado de bens, serviços e retorno econômico aos agricultores num período determinado de tempo.
- **Estabilidade:** capacidade do sistema em manter um estado de equilíbrio dinâmico estável; ou seja, possibilitando, em condições médias ou “normais”, manter a produtividade do sistema em um nível não decrescente ao longo do tempo, ou aumentá-la.
- **Resistência/resiliência:** capacidade do sistema em absorver os efeitos de perturbações graves (secas, quebras de colheita, elevação de custos, etc.), retornando, após a crise, ao estado de equilíbrio ou mantendo o potencial produtivo.
- **Autonomia:** capacidade do sistema em regular e controlar suas relações com agentes externos (bancos, agroindústria, “intermediários”, etc.). Levam-se, aqui, em conta os processos de organização, de tomada de decisão e a capacidade do sistema para definir internamente suas próprias estratégias de reprodução econômica e técnica, seus objetivos, suas prioridades, sua identidade e seus valores¹².

A opção adotada foi de refletir sobre esses diversos critérios¹³ com o grupo de trabalho, podendo ser usados como pano de fundo nas entrevistas, mas sua função prin-

¹¹ Sobre as novas experiências de construção de um novo modelo de desenvolvimento rural, conferir, dentre vários, ALMEIDA (1999) e DINIZ (2002).

¹² ALMEIDA, S. G. (2001) discute esses critérios, dentro de um projeto de parceria Funbio, Fundação Ford, AS-PTA, CTA-ZM e Terra Viva, a partir do “método MESMIS” (cf. Masera et al, 2000). Os resultados do processo de conversão agroecológica e monitoramento dos impactos em termos de sustentabilidade podem ser encontrados em ALMEIDA & FERNANDES (2002).

¹³ Aos quais podem ser acrescentados os critérios propostos por LANDAIS (1988): capacidade de se reproduzir, viabilidade, capacidade de permitir condições de vida decentes e de ser transmitido às gerações futuras.

cial era de subsidiar a análise dos projetos dos agricultores após o trabalho de campo. Enfim, não se tratava de propor um quadro rígido, induzindo a um julgamento de valor (o que é sustentável e o que não é; o que é bom e o que é ruim), mas de utilizar uma grade de análise para compreender os limites, os pontos de estrangulamento e as aspirações de cada agricultor entrevistado. O desafio era, portanto, identificar as margens de manobra das famílias que pudessem levar a tomadas de decisões, mais conscientes, em função dos resultados obtidos e dos impactos das políticas.

Uma vez estabelecidos os critérios de sustentabilidade, precisava-se de um roteiro de entrevista. Esse roteiro foi organizado, fundamentalmente, em quatro partes: (a) a primeira, dedicada à caracterização dos meios de produção e à identificação dos sistemas de atividades; (b) a segunda, referente à avaliação dos agroecossistemas, utilizando os diversos critérios de sustentabilidade (buscava-se identificar a degradação dos recursos, dependência dos insumos, dependência dos mercados, capacidade de adaptação); (c) a terceira era dedicada à identificação das políticas sociais às quais a família tinha acesso, ressaltando os atores e os mecanismos de acesso, além dos seus impactos; e (d) a última parte buscava caracterizar, segundo a opinião dos agricultores, as políticas públicas necessárias, tanto no seu conteúdo quanto na sua operacionalização.

Com o roteiro preparado, foram feitos alguns testes até chegar a um ajuste final para o trabalho de campo. Este, por sua vez, consistiu em entrevistas com famílias escolhidas pelos agricultores em função dos tipos pré-estabelecidos quando dos primeiros diagnósticos (conforme vimos acima). Para realizar as entrevistas e permitir ainda sua análise, usou-se a estratégia do “mutirão”. Isto é, o grupo de trabalho foi dividido em diversas equipes de campo (compostas de 3 a 5 pessoas)¹⁴. Pela manhã, as equipes iam fazer as entrevistas e visitar as propriedades (ao todo foram visitadas 21 propriedades). À tarde, as equipes analisavam cada entrevista, mediante restituição ao grupo de trabalho, discussão sobre os projetos e as opções dos agricultores, e avaliação da sustentabilidade tanto dos sistemas quanto das políticas.

Nas entrevistas e visitas a campo, pôde-se confirmar a diversidade social e ambiental do município e concluir que a avaliação do impacto das políticas públicas na sustentabilidade das propriedades deveria levar em conta tal diversidade. Conforme retomaremos adiante, deveria se consi-

derar, entre outros, a disponibilidade em recursos naturais, ligada ao tamanho e à qualidade da terra, o nível de investimento e de infra-estrutura, e as opções do agricultor.

Devido à trajetória de fragmentação da terra, resultando numa forte densidade demográfica (conforme vimos), o acesso à terra e o tamanho da área colocam-se como fatores centrais para a sustentabilidade dos estabelecimentos. Além disso, tal sustentabilidade depende das condições edafo-climáticas e dos investimentos feitos (mobilização dos recursos hídricos e cercas, por exemplo).

Tendo essa infra-estrutura de base (terra e condições de investimento), outro fator importante para a sustentabilidade é o projeto da família, ou seja, a escolha do agricultor e sua opção pelo rural, especificamente, pela atividade agrícola. Quando essa escolha é compartilhada por toda a família, os estabelecimentos são mais “sustentáveis”, justamente porque conseguem manter a estrutura familiar ampla, com mão de obra disponível para investir na produção e na comercialização, mesmo em superfícies limitadas.

Ressalta-se, ainda, a opção pela diversificação da produção e das atividades também como um fator importante para a sustentabilidade, sobretudo, porque se amenizam os riscos inerentes à especialização, isto é: risco de mercado (um só produto); risco para a segurança alimentar (poucos alimentos), risco de pragas e doenças.

Finalmente, a construção de uma tipologia, mostrando as evoluções da agricultura e permitindo criar referências, vai ajudar a organizar as restituições à população. A intenção era, partindo dos diferentes tipos — um pouco segundo a inspiração dos “tipos ideais” (Weber), de criar um ambiente adequado para desencadear um processo de discussão (seja por temas: política da água, de educação, de sementes; seja por comunidade), salientando os impactos positivos e negativos das políticas públicas, valorizando e transformando essa reflexão em diretrizes de um plano municipal de desenvolvimento. As reflexões que seguem adiante são frutos desse processo.

3. REFLEXÕES SOBRE AS POLÍTICAS AGRÍCOLAS

Essa reflexão está dividida em duas vertentes: os “fracassos” e os “sucessos” da política agrícola, começando pelos pontos mais problemáticos.

Apesar da “política agrícola ativa”, promovida pelo

¹⁴ As equipes tinham composição diversificada: agricultor, técnico e pesquisador trabalhando juntos.

Estado até meados dos anos 80, a “modernização” da agricultura no município, estruturada em torno de cadeias produtivas, foi seletiva e “conservadora” (GRAZIANO DA SILVA, 1982). Ela beneficiou poucos estabelecimentos agrícolas, geralmente aqueles que correspondiam aos critérios dos serviços de assistência técnica e extensão rural, ou seja, aqueles que tinham melhores condições produtivas, áreas grandes, disponibilidade de água, acesso ao mercado de insumos agro-químicos, em outras palavras, aqueles que tinham potencial para se integrarem às cadeias mercantis: batatinha, horticultura, criação e frutas. Além de ser excludente, a política de modernização teve impactos muito diferentes, segundo os conteúdos técnicos propostos, bem como em relação aos mecanismos de financiamento.

Do lado positivo, os investimentos em infra-estrutura (barragens, cercas, etc.) que, na maioria das vezes, eram a fundo perdido, graças a subvenções (seja em circuito oficial-governamental, seja em circuito alternativo: sociedade civil/setor privado), foram bastante importantes, uma vez que permitiram a consolidação de muitos estabelecimentos. Esta avaliação positiva também é feita quando os agricultores financiaram essas estruturas com seus próprios recursos.

Mas os créditos de custeio, não subvencionados (e com custo muito elevado), tiveram impactos globalmente negativos. São créditos ligados, geralmente, à adoção de pacotes tecnológicos à moda da Revolução Verde (variedades melhoradas, produtos fitossanitários, adubos químicos) que não são adaptados aos riscos potenciais (possíveis anos de seca). Além disso, como os preços dos produtos flutuam, o risco econômico tornou-se um aspecto fundamental contra a sustentabilidade. De modo que, apesar de alguns sucessos iniciais e pontuais (razoável produção, nos primeiros anos de lançamento do produto, favorecida também pela pluviometria), os lucros não foram suficientes para o reembolso do financiamento; as dívidas foram então se acumulando, arrastando os agricultores na espiral da falência (processo judiciário, venda das terras). Essa situação é, particularmente, dramática entre os produtores de batatinhas que foram “beneficiados” por uma cadeia estruturada em torno da seleção de novas variedades, por meio da empresa estatal de pesquisa agropecuária (EMEPA/PB) e da assistência técnica e extensão rural, também através da empresa estatal (EMATER/PB). Vale ressaltar aqui a instalação na região, inclusive em Lagoa Seca, de diversos frigoríficos (câmaras frias) para conservação das sementes. Da ex-

tenção rural, também dependia o projeto técnico para aquisição do financiamento, geralmente ligado a bancos oficiais (Banco do Brasil e antigo Banco do Estado da Paraíba). Por fim, a infra-estrutura de comercialização da produção, também de iniciativa do Estado (empresa paraibana de abastecimento — EMPASA) teve um peso importante na estruturação da cadeia.

Já a situação da “cadeia de verduras” não segue a mesma intervenção do Estado, como a da batatinha. Os investimentos em barragens — subvencionados ou com recursos próprios — e a proximidade do mercado permitiram o desenvolvimento de uma cadeia dinâmica, a partir de meados dos anos 80. É justamente a irrigação que garante a produção. Isso só não acontece num ano catastrófico em que não se consiga acumular água devido à seca. Salientamos que tal situação só ocorreu uma única vez nos últimos trinta anos, isto é, entre 98 e 99. Nessa época, muitas famílias tiveram que migrar para outras regiões.

Fora os períodos atípicos, as dificuldades, neste caso, são, antes de tudo, de ordem técnica: doenças e predadores demandam maior uso de produtos fitossanitários, que tornam-se cada vez menos eficazes, provocando degradação crescente dos recursos naturais (solo e água). Como conseqüência, os custos de produção aumentaram consideravelmente. Por outro lado, o mercado regional de Campina Grande é restrito e a bacia de produção não é competitiva nos mercados das grandes capitais frente aos produtos dos perímetros irrigados, como por exemplo, do Vale do São Francisco (região de Petrolina/Juazeiro).

Entretanto, esse mesmo mercado regional está, cada vez mais, exigindo qualidade nos produtos ofertados. A opção agroecológica (qualidade dos produtos e diminuição dos custos de produção) torna-se uma alternativa econômica potencial, ganhando progressivamente mais adeptos. Diante disso, dois desafios estão presentes. O primeiro é o de ampliar o volume e diversificar a produção. Esse desafio passa, inicialmente, pelo trabalho de conversão agroecológica desencadeado pelos agricultores do município e da região. O segundo desafio é de superar o caráter de “nicho” de mercado para esse tipo de produção; o caráter restrito do mercado pode elitizar o consumo da produção, pois são poucas as pessoas que podem consumir os produtos de qualidade biológica e sanitária; trata-se de uma elite “consciente” e com condições financeiras acima das da maioria da população.

A “cadeia da fruticultura”, por sua vez, sofreu pouca influência das políticas de modernização agrícola. Ainda limitada à colheita das plantações herdadas ou instaladas

a baixo custo, em associação com culturas alimentares, o “pacote” tecnológico se restringiu à introdução de novas variedades de frutas (em geral, banana e laranja) e novas práticas de manejo da produção (poda, enxertia). Em termos de financiamento, o endividamento é muito menor, se comparado à produção da batatinha. Na realidade, apesar de algumas dificuldades passageiras, os agricultores, na sua maioria, conseguiram pagar suas dívidas e hoje, quando compram insumos, o fazem, em grande parte, com recursos próprios.

Por fim, a “cadeia da criação”. Esta se manteve ao longo das décadas e as tentativas de modernização dos criatórios em grandes propriedades (leite ou carne), em maior ou menor escala, fracassaram. Os rebanhos familiares, com seus objetivos sempre diversificados (poupança, segurança alimentar, capitalização), dão sustentabilidade aos sistemas familiares e também encontram mercados sem grandes dificuldades. Ao mesmo tempo, as inovações técnicas introduzidas, recentemente, têm permitido o armazenamento de forragem (especialmente a ensilagem), contribuindo fundamentalmente para uma maior resistência à seca, e caracterizam-se pelos baixos custos de produção.

Em resumo, o fracasso das políticas públicas, a incapacidade de tornar os estabelecimentos agrícolas competitivos e a crise das atividades produtivas, além da crise ambiental, fizeram com que as políticas públicas governamentais se restringissem, quase que exclusivamente, às “compensações sociais” (aposentadorias e pensões, bolsa-escola e outras). Estas políticas sociais foram usadas de forma diferenciada pelos agricultores. Em alguns casos, elas serviram como subsídio indireto à produção, sobretudo quando a folga nos gastos de manutenção da família permitiu aos agricultores investir em seus sistemas produtivos. Em outros, elas apenas mitigaram a crise social e a extrema pobreza.

Estes foram os impactos das políticas públicas na segunda metade dos anos 90. Apesar do Pronaf já existir, contudo sem muito impacto no conjunto dos agricultores familiares de Lagoa Seca, foram as políticas de caráter assistencial que fizeram o diferencial nas políticas de governo para o meio rural nos anos 90.

É esse diferencial que, paradoxalmente, leva a uma melhoria das condições de vida da população como um todo, destacando a partir desse momento, os “sucessos” das po-

líticas públicas.

Em especial, o nível de vida das populações rurais melhorou, consideravelmente, no decorrer dos últimos dez anos, destacando-se a universalização da previdência social rural nos anos 90 e seus impactos no nível de vida das famílias beneficiadas (DELGADO & CARDOSO Jr, 2001). Também devemos destacar as políticas de assistência social (bolsa educação, programa de erradicação do trabalho infantil, bolsa renda), especialmente para um tipo de agricultor em situação de insustentabilidade: com pouca terra (ou sem terra) e com poucas condições e meios de investir na sua produção.

A melhoria da distribuição de energia e o acesso à água, a organização dos transportes, as políticas descentralizadas de saúde também tiveram um papel fundamental. Pode-se dizer que as condições de vida das populações rurais são, geralmente, consideradas melhores do que nos bairros desfavorecidos das cidades. Pelo menos tal é a opinião, quase unânime, do grupo de trabalho e das famílias visitadas, inclusive, das mulheres e crianças que valorizam a segurança como outro elemento determinante de sua qualidade de vida em comparação com o meio urbano.

A falta de emprego é, certamente, considerada como uma questão central para a melhoria da renda e das condições de vida das famílias rurais; contudo, consideram que o acesso ao mercado de trabalho é difícil em qualquer lugar, inclusive, nas grandes cidades e metrópoles do sudeste do país.

4. RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL

Os resultados obtidos permitem apresentar algumas recomendações de políticas públicas no campo da agricultura familiar. Essas recomendações não têm a pretensão de serem gerais, elas valem para a aplicação específica ao local e se propõem à construção de um programa de conversão agroecológica. Contudo, são recomendações que também podem ser referências para um projeto de desenvolvimento territorial — entendido como o espaço de diálogo entre a sociedade civil e o governo, e de articulação de políticas públicas para o desenvolvimento¹⁵.

Primeiramente, o **acesso à terra**. Fazer com que todo

¹⁵ Sabe-se da proliferação de definições do conceito de desenvolvimento territorial, surgida, especialmente nos últimos anos. Não interessa, nesse momento, entrar no mérito desse debate. Para uma melhor discussão, no âmbito das políticas públicas ver MDA (2003), ou ainda, BEDUSCHI FILHO & ABRA-MOVAY (2003), dentre outros.

agricultor disponha de uma superfície mínima de terra é uma condição prévia para qualquer política agrícola (e política agrária)¹⁶. A reforma agrária é uma questão bastante debatida no país — tem como desafio garantir terra suficiente aos agricultores. Mas como em Lagoa Seca não existe terra disponível para desapropriação (nem mesmo latifúndio, no sentido estrito da palavra), é preciso pensar em mecanismos e políticas de regulação do mercado de terra, evitando assim a fragmentação progressiva das propriedades familiares.

Em relação ao **financiamento**. O investimento na terra passa por políticas de financiamento que não podem ser objeto de créditos bancários convencionais, uma vez que o custo dos juros atuais no Brasil torna essa opção inviável. Subvenções a favor de cooperativas ou de sociedades de crédito solidário permitiriam um financiamento com taxas de juros acessíveis, garantindo seu acesso a um número maior de beneficiários. Por outro lado, o modelo dos “fundos de créditos rotativos” aplicado pelas organizações dos agricultores e por ONG’s para cisternas, cercas, forrageiras etc., poderia, nessa perspectiva, ser ampliado e apoiado pelas políticas oficiais (DUQUE & OLIVEIRA, 2004).

Uma terceira recomendação diz respeito à **pesquisa**. As estruturas físicas das propriedades são determinantes, mas ainda insuficientes. A valorização da proposta, baseada em princípios de autonomia e sustentabilidade, faz com que a informação (e o conhecimento) também seja um fator de produção essencial. A informação é necessária, ao mesmo tempo, para a tomada de decisões (em relação às opções que relacionamos acima) e para a mobilização de conhecimentos e idéias técnicas. Ela deve ser construída em processos, favorecendo a inovação e a experimentação dos agricultores, ao contrário do modelo convencional de pesquisa que apresenta soluções na forma de “receitas”. Precisa também pensar, nesses termos, o papel da assistência técnica e extensão rural.

Na realidade, são recomendações que buscam garantir a autonomia dos produtores. Pensar na sustentabilidade da agricultura familiar é pensar em processos de autonomia. Em princípio, a autonomia se concretiza a partir da opção adotada pela família, opção essa, baseada sobre duas recusas: recusa da especialização e recusa do endividamento. Todavia, essa autonomia só é possí-

vel com mínimas condições prévias, como por exemplo, acesso à terra e condições edafo-climáticas. Também é preciso destacar a capacidade de investimento na produção e a mobilização de recursos de infra-estruturas. Por fim, a agroecologia tem um papel fundamental como componente técnico-agronômico, favorecendo a autonomia dos agricultores em relação a produtos agro-químicos e outros insumos externos, inclusive em relação ao conhecimento gerado e experimentado, internamente, em diálogo com os técnicos “formados”, e não imposto pelos mesmos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Finalizando este texto, algumas considerações se fazem necessárias, especialmente, em função dos ensinamentos ocorridos ao longo desse processo. A primeira (e talvez a mais importante) aponta que é possível valorizar experiências locais num trabalho de planejamento que, por um lado, não seja nem burocrático, nem tecnocrático e, por outro, não esteja restrito ao rateio de recursos nem à lista de “balcão”: um planejamento, em conjunto, com as lideranças sindicais e agricultores envolvidos nas dinâmicas locais. O desafio é o fato de que esse trabalho exige tempo e, paradoxalmente, a pesquisa a serviço da ação social tem ritmos mais lentos que os impostos pelos financiadores e suas exigências de relatórios de execução. Tal é o custo a ser pago por uma pesquisa em parceria. Como se trata de um processo em andamento, ainda falta avaliar o impacto deste trabalho sobre as lideranças envolvidas e os resultados concretos em termos de política do movimento.

Uma segunda consideração diz respeito à importância da representação dos conceitos e dos modelos utilizados no processo. Na pesquisa, num primeiro momento, foi preciso explicitar os conceitos que deveriam ser confrontados e validados em relação a situações concretas. Uma vez aceitos, esses conceitos foram entendidos numa perspectiva global, sistêmica. Ou seja, os conceitos de agricultura sustentável foram integrados em relação a uma gestão do estabelecimento familiar, do ambiente e do planejamento. Esse modo de pensar e raciocinar, construído conjuntamente entre os atores, permitiu ultrapassar as

¹⁶ DELGADO (2001) diz que a política agrícola ativa do Estado, nos anos 70 e início dos anos 80, não tinha uma política agrária correspondente. Para eles, as duas são as duas faces de uma mesma moeda e uma tem que ser pensada em relação à outra.

diferenças, em termos de níveis de instrução, favorecendo o trabalho como um todo. O grande desafio agora é de conseguir dos participantes “agilizar” as atividades, tornando o processo mais acessível ao conjunto das populações interessadas. Na verdade, tem-se, aqui, um desafio no campo da educação para o desenvolvimento: como estruturar o processo de pesquisa em módulos pedagógicos para ampliá-lo, sem perder sua riqueza? Esta parece ser a grande obra a se realizar ainda.

Finalmente, este trabalho é o testemunho de um processo de reflexão e aprendizagem coletiva empreendido por agricultores, técnicos e professores no Nordeste rural. A sua originalidade reside na intenção de propor políticas públicas para o desenvolvimento de uma agricultura familiar sustentável, isto é, que seja produtiva, porém recusando uma “modernização” sem limites, responsável por uma exclusão social e por uma crise ambiental sem precedentes.

Em esse debate sobre agricultura familiar e políticas públicas, bastante exemplar no Brasil, especialmente a partir da segunda metade dos anos 90, diz respeito ao conjunto da sociedade que, embora seja na sua maioria urbana, está preocupada com a justiça social, com o futuro do meio ambiente e com a qualidade e segurança alimentar.

Assim sendo, no debate, surgem diversos meios e formas (nem sempre definidos claramente) de se atingir tais objetivos (TONNEAU, 2002). Fazer com que os agricultores, especialmente do Nordeste, possam participar do debate, propondo políticas nascidas da prática local, integrada a uma reflexão sobre os fracassos das políticas de modernização, tal é a pretensão deste trabalho de pesquisa. Ou seja, os resultados das ações locais e experiências inovadoras (em bases agroecológicas e territoriais) parecem promissores e justificam a possibilidade de estratégias de promoção do desenvolvimento rural originais, recusando a “fatalidade” da diminuição da população agrícola.

Todavia, para verificar de fato a credibilidade dessas ações inovadoras, é preciso realizar um esforço de consolidação, de sistematização e de valorização das experiências de desenvolvimento local. Parece, então, que o desafio está lançado: por um lado, as políticas públicas deveriam fazer o investimento necessário para consolidá-las e, por outro, a pesquisa deveria mobilizar uma parte importante de seus recursos para sistematizar e analisar essas ações que, se forem confirmadas, poderão revolucionar a construção de um novo modelo de desenvolvimento rural e de luta contra a pobreza, em bases territoriais.

6. BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Jalcione. *A Construção Social de uma Nova Agricultura: tecnologia agrícola e movimentos sociais no sul do Brasil*. Porto Alegre: Ed. Universitária/UFRGS; 1999.

ALMEIDA, Paula & CORDEIRO, Ângela. *Sistema de Segurança da Semente da Paixão: apoiado por Bancos de Sementes Comunitários*. AS-PTA; junho/2001.

ALMEIDA, Silvio G. de. *Monitoramento de impactos econômicos de práticas agroecológicas*. Termo de referência. Projeto sustentabilidade econômica com base na valorização da biodiversidade em sistemas agrícolas familiares — parceria Funbio, Fundação Ford, AS-PTA, CTA-ZM e Terra Viva. Rio de Janeiro; 2001.

_____ & FERNANDES, Gabriel. Conversão agroecológica em uma propriedade familiar no Agreste paraibano: monitorando os impactos econômicos. In: SILVEIRA, L., PETERSEN, P., & SABOURIN, E. (orgs). *Agricultura familiar e agroecologia no semi-árido: avanços a partir do agreste da Paraíba*. Rio de Janeiro: AS-PTA; 2002. pp. 139-175.

ANDRADE, Ilza A L. de. Conselhos de Desenvolvimento Rural: um espaço adequado para pensar o desenvolvimento local? In: SCHNEIDER et al. (org.). *Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural*. Porto Alegre: UFRGS, 1994, p. 233-250.

BARBIER, René. *A pesquisa-ação*. [Tradução: Lucie Didio] (Série Pesquisa em Educação, v. 3) Brasília: Plano Editora; 2002.

BEDUSCHI FILHO, Luiz Carlos & ABRAMOVAY, Ricardo. *Desafios para a gestão territorial do desenvolvimento sustentável no Brasil*. SOBER; 2003.

DELGADO, Nelson Giordano. Política econômica, ajuste externo e agricultura. IN: LEITE, Sérgio (org). *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. Porto Alegre: UFRGS, 2001, p. 15-52.

DELGADO, Guilherme C. & CARDOSO Jr., José Celso. Universalização de direitos sociais no Brasil: a previdência rural nos anos 90. Porto Alegre: UFRGS; 2001. p. 225-250.

DINIZ, Paulo César. *Ação coletiva e convivência com o semi-árido: a experiência da Articulação do Semi-Árido Paraibano*. 2002 (Dissertação de mestrado) Programa de Pós-Graduação em Sociologia — PPGS, Campina Grande.

_____, DUQUE, Ghislaine & MALAGODI, Edgard A. *Enfrentando os Limites da Agricultura Familiar no Brejo Paraibano: trajetórias de desenvolvimento local e inovação*. ANAIS CONGRESSO MUNDIAL DE SOCIOLOGIA RURAL, X, Rio de Janeiro, 2000.

_____ & DUQUE, Ghislaine. Estimulando o debate sobre convivência com o semi-árido: os bancos de sementes comunitários no agreste da Borborema. In: DUQUE, G. *Agricultura familiar, meio ambiente e desenvolvimento: ensaios e pesquisas em sociologia rural*. João Pessoa: Editora Universitária/ UFPB, 2002. p. 103-120.

DUQUE, G. & OLIVEIRA, M. S. de L. A contribuição dos Fundos Rotativos Solidários para o desenvolvimento sustentável do Semi-Árido. In: ENCONTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS DO NORTE E NORDESTE, XI, 2003, Aracaju. *Anais de Trabalhos Completos*. Aracaju: NPPCS/ UFS, 2004. 1: CD-Rom.

GRAZIANO DA SILVA, J. *A modernização dolorosa: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar; 1982.

IBGE, 2000. www.sidra.ibge.gov.br. Acesso em: nov./2004.

LANDAIS, E. *Agriculture durable: les fondements d'un nouveau contrat social? Courrier de l'environnement de l'INRA*, n° 33.

MASERA Omar, ASTIER Marta & LÓPEZ-RIDAURA, Santiago. *Sustentabilidad y Manejo de Recursos Naturales: El Marco de evaluación MESMIS*. Mexico: GIRA, AC; 2000.

MDA — SDT — CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL — CONDRAF. Referências para um Programa Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável. Cooperação MDA — CNDRS — NEAD — IICA; junho/2003.

PETERSEN, Paulo & ROMANO, Jorge O. *Abordagens*

participativas para o desenvolvimento local. Rio de Janeiro: AS-PTA/Actionaid-Brasil; 1999.

PETERSEN, P, SILVEIRA, Luciano M. e SABOURIN, Eric. *Agricultura familiar e agroecologia no semi-árido: avanços a partir do Agreste da Paraíba*. Rio de Janeiro: AS-PTA; 2002.

SABOURIN, E. P. ; CARON, P; CERDAN, C. *Appui au développement de l'agriculture familiale dans le Nordeste semi-aride*. Rapport de Synthèse 1993-1997. Montpellier, CIRAD Tera, MAE, Embrapa, 1997, 33 p.

SILVA, P. G. C. da, SABOURIN, E., CARON, P, HUBERT, B. Estudo de trajetória de Desenvolvimento local e construção do espaço rural no Nordeste Semi-Árido. Comunicação no seminário *A Construção do Local do Território na Amazônia Oriental*, 1997, Marabá-PA. *Comunicação*. Marabá-PA, março/1997.

STR (SINDICATO DOS TRABALHADORES RURAIS) DE LAGOA SECA — Conhecendo a sua realidade. Lagoa Seca; 2001.

TONNEAU, Jean-Philippe. Desenvolvimento rural sustentável: novo paradigma ou velhas questões. In: *I Seminário anual do Projeto CAPES/ PROCAD: O mundo rural e as ciências sociais: produção de conhecimento e formação de pesquisadores*. 2002. *Anais*. Recife: UFPE, PPGS, junho/2002.

WEID, Jean Marc von der, et al. *Políticas públicas para o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar*. (Projeto de pesquisa CNPq/COAGR-AF 004/2001 — relatório final). Agosto/2003.