

Políticas públicas e associativismo agrícola no nordeste do Brasil

ANGELO BRÁS FERNANDES CALLOU¹

MARIA SALETT TAUK SANTOS²

Universidade Federal Rural de Pernambuco, Brasil

RESUMO • O presente estudo mapeia as políticas públicas brasileiras para o associativismo e cooperativismo e analisa a experiência governamental do Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR), na Associação dos Trabalhadores Rurais da Comunidade de Japaranduba, estado de Pernambuco, Brasil. O mapeamento foi desenvolvido a partir da literatura sobre políticas públicas e dos sites das principais organizações governamentais do país. Entrevistas foram realizadas com os associados, técnicos e gestores do PCPR.

RÉSUMÉ • Ce travail présente le portrait des politiques publiques brésiliennes de l'associationnisme et du coopératisme et analyse l'expérience du Programme de la Lutte contre la Pauvreté Rurale (PCPR) chez l'Association des travailleurs ruraux de la communauté de Japaranduba, dans l'État de Pernambuco au Brésil. Ce portrait fut élaboré à partir de la littérature disponible sur les politiques publiques ainsi que des sites Internet offerts par les principales organisations gouvernementales du pays. Des entrevues avec les membres, avec les techniciens et les administrateurs du PCPR, furent également réalisées.

SUMMARY • This text presents a description of the Brazilian cooperative system and associationism public policies and analyses the experience of the Fight Against Rural Poverty Program (PCPR) within the Japaranduba rural workers' association in the State of Pernambuco, Brazil. This portrait was drawn with the available literature on the public policies and also by consulting the Internet sites of the country's main government agencies. Interviews were also conducted with the members, technicians and administrators of the PCPR.

RESUMEN • Este trabajo presenta el mapa de las políticas públicas brasileñas de asociativismo y cooperativismo y analiza la experiencia del Programa de Combate a la Pobreza Rural (PCPR), en la Asociación de trabajadores rurales de la comunidad de Japaranduba, estado de Pernambuco, Brasil. El mapa fue desarrollado a partir de la literatura sobre políticas públicas y los sitios de las principales organizaciones gubernamentales del país. Fueron realizadas entrevistas con asociados, técnicos y administradores del PCPR.

INTRODUÇÃO³

A expressão *Políticas Públicas* no Brasil, diferentemente dos países anglo-saxões, está ligada, segundo Schwartzman, à palavra “política”. Para ele, esta se refere “tanto ao processo de disputa por cargos e negociações de interesses na sociedade quanto à implementação de ações governamentais específicas, na área de educação, saúde, meio ambiente, redução da pobreza, entre outras” (Schwartzman, 2004: 175). Em língua inglesa, pontua ainda Schwartzman, *politics* e *policy* têm sentidos distintos. A primeira, diz respeito à “política” e, a segunda, à “política pública”.

No caso brasileiro, os dois verbetes estão imbricados, pois as políticas públicas dependem, de alguma maneira, da correlação de forças políticas vivida em cada momento histórico da sociedade. Aspecto que determina, em última instância, como os problemas sociais, econômicos, políticos e culturais são percebidos e interpretados para uma ação governamental (Schwartzman, 2004: 175, 181, 183).

Nessa perspectiva, parece haver consenso entre os pesquisadores brasileiros de que as políticas públicas de corte social no Brasil passaram por três gerações. A primeira, que vai de 1930 até o início da década de 80; a segunda que se estabelece com a Constituição de 1988; e a terceira que se organiza a partir do *Plano de Combate à Fome e à Miséria pela Vida* (PCFM), em meados da década de 90 (Faria e Castro, 1989; Draibe, 1998; Schwartzman, 2004; Lubambo e Coêlho, 2005).

Dentro desse cenário, o presente estudo mapeia as políticas públicas ligadas ao campo do associativismo e cooperativismo no Brasil e analisa uma experiência bem-sucedida de associativismo rural apoiada por uma organização governamental.

Do ponto de vista metodológico, o mapeamento foi desenvolvido tendo como lastro a literatura disponível sobre políticas públicas relacionadas ao campo social e ao associativismo/cooperativismo. Foram utilizadas, também, informações colhidas na Internet, particularmente nos *sites* das principais organizações governamentais brasileiras – federais e estaduais –, para identificar e caracterizar as principais políticas públicas para o campo de estudo aqui definido ou a ele relacionado.

A segunda parte da pesquisa teve caráter empírico e foi realizada no Município de Chã Grande, na Zona da Mata em Pernambuco. A escolha desse município prendeu-se ao fato de ali existir comunidades rurais cuja experiência associativa fora reconhecida como exitosa, por gestores governamentais ligados ao Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR).

Participaram desse programa governamental, noventa e quatro famílias das comunidades de Mutis, Muntuns, Japaranduba, Matias, Macaquinhos e Sítio Macacos. Foram financiados projetos de *kit* irrigação e construção de casas de bombas d’água num valor de R\$ 485.501,91 (quatrocentos e oitenta e cinco mil quinhentos e um reais e noventa e um centavos) (FECAMP/Projeto Renascer, 2004). Chã Grande está a 73 km do Recife, capital de Pernambuco. Possui uma população de 19.303 habitantes,

e é considerada de grande potencialidade para o desenvolvimento da horticultura e floricultura (Projeto Renascer, 2006a). É no âmbito dessas comunidades que foi escolhida a unidade de análise da pesquisa empírica.

1. AS TRÊS GERAÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS: REPERCUSSÕES NO ASSOCIATIVISMO

A primeira geração das políticas públicas se configurou pela “criação das primeiras leis de proteção ao trabalhador e as primeiras instituições de previdência social...” (Schwartzman, 2004: 183). A despeito dos impactos que essas políticas possibilitaram ao longo do tempo, em termos de “proteção social” e de “maturidade institucional”, ou seja, oferta universal de serviços básicos e amplas dimensões burocrático-organizacionais assumidas pelos serviços prestados, como se refere Draibe (1998: 2), os resultados dessas ações foram incipientes frente às necessidades da população. Diz a autora que a primeira geração das políticas públicas revelou-se

“quase nula a sua capacidade de incorporação social, deixando à margem do progresso um vasto contingente de excluídos de todo o tipo, em especial os trabalhadores rurais; as populações rurais e das cidades pequenas do Nordeste; as camadas pobres e miseráveis das regiões metropolitanas.” (Draibe, 1998: 3).

Com efeito, essa geração de políticas públicas, especificamente àquelas voltadas para o desenvolvimento do meio rural, tomou corpo no Brasil a partir dos anos de 1940, por meio dos serviços de Extensão Rural. Com uma rede de agências que se ampliou por todo território nacional, à medida que o país se industrializava - vindo a atingir, no final dos anos 60, a “maturidade institucional” de que fala Draibe (1998) -, a Extensão Rural mostrou-se muito mais comprometida com os médios e grandes produtores rurais do que com a pequena produção agrícola. Os agricultores familiares, com suas formas específicas de organização produtiva e social, com seus movimentos sociais reivindicatórios, pouca repercussão tiveram na formulação e implementação dessas políticas públicas. O caráter vertical, não participativo e “apolítico” de intervir nos contextos sociais rurais desfavorecidos tornou-se mais evidente no período da ditadura militar, entre 1964 e 1979 (Callou, 2007). Aspecto político que contribuiu para certa apatia das comunidades rurais frente às exigências participativas atuais das políticas de combate à pobreza rural, particularmente no Nordeste.

Com o soerguimento dos movimentos sociais após a Anistia de 1979, e a conseqüente redemocratização do país, que culmina na Constituição de 1988, o Brasil vai vivenciar um processo de descentralização estatal. O que está posto é o envolvimento da sociedade civil no controle das ações governamentais, tornando o setor público mais transparente e mais aberto à participação social. É, portanto, em nome das normas constitucionais da

descentralização, que o poder local assume relevância no terreno das políticas públicas e, com ele, as formas associativas de participação popular, até então relegadas a um plano secundário na formulação dessas políticas (Lubambo e Coêlho, 2005: 41).

Desse modo, a segunda geração das políticas públicas no Brasil surge com a nova Constituição, mas também com a Lei Orgânica da Assistência Social (1993), quando define no seu artigo primeiro que “A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas” (Brasil, s.d.).

Os anos 90 vão institucionalizar essa nova perspectiva de ação pública, a contar, particularmente, do *Programa de Combate à Miséria e à Fome pela Vida* (1993), como já observamos, e do *Programa Comunidade Solidária* (1995) (Draibe, 1998). É durante essa década que são criados no Brasil, segundo Abramovay (2003), 27 mil conselhos municipais. São fóruns burocraticamente constituídos, assemelhados aos encontrados na Europa e no Canadá, cuja função, em geral, é a de planejar, monitorar e fiscalizar a aplicação de recursos financeiros repassados do governo federal ou estadual para implementação de políticas públicas municipais (Abramovay, 2003; Côrtes, 2005). A participação ativa dos atores locais por meio das suas representações de base (sindicatos, associações de produtores, cooperativas etc.) torna-se fundamental nesse processo.

Fazem parte dessa segunda geração de políticas públicas no Brasil, o *Plano Nacional de Educação Profissional* (PLANFOR), de 1996, o *Programa de Jovens e de Alfabetização Solidária*, o *Programa de Geração de Renda* (PROGER), de 1995, o *Programa de Crédito para Reforma Agrária* (PROCERA), o *Programa de Apoio à Agricultura Familiar* (PRONAF), entre outros (Draibe, 1998). São também dessa geração as experiências de Orçamento Participativo, que evoluíram de 36 municípios entre 1993-1996, para 140 municípios, entre 1997-2000 (Lubambo e Coêlho, 2005: 42).

A terceira geração de políticas públicas no cenário brasileiro se propõe, principalmente, “a alterar não somente a distribuição dos gastos sociais, mas também a qualidade dos serviços prestados, assim como o marco institucional e legal dentro do qual as atividades econômicas e a vida social possam desenvolver-se” (Schwartzman, 2004: 184). Nesse sentido, em 2003, essas proposições aparecem na agenda política do governo Luiz Inácio Lula da Silva. Vale destacar, pelos menos, dois pontos dessa agenda: 1) as políticas para aumentar a capacidade produtiva dos setores socialmente desfavorecidos, nas quais estão previstas o crédito, a produção e a comercialização dos produtos dos setores populares; e 2) a descentralização das políticas, já preconizadas pela Constituição de 1988, mediante estímulo à participação dos atores locais (Schwartzman, 2004: 184).

Assim, se no passado as reivindicações populares para participar dos

processos decisórios públicos constituíram-se numa bandeira de luta dos movimentos sociais agora é o próprio Estado quem faz o chamamento à participação. Isto é, passa-se, ou pretende-se passar, de uma “política de metas”, como se refere Schwartzman (2004: 186-187), para uma “política de mobilização”. Não é à toa que a temática do associativismo e do cooperativismo, da organização comunitária e da formação de diferentes conselhos municipais de desenvolvimento vêm assumindo, nos últimos anos, uma relevância sem precedentes no âmbito governamental brasileiro. Esses temas estão presentes nos discursos e nas possibilidades de financiamento de projetos produtivos e infra-estruturais do atual governo, por meio do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca (SEAP), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), particularmente nas questões voltadas ao associativismo e à economia solidária. Outras organizações federais também possuem financiamentos, especificamente voltados ao associativismo, como é o caso da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), do Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT)⁴ que, por meio do PRONIC, apóia o cooperativismo popular via Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares (ITCP).⁵ Por outro lado, alguns ministérios vêm articulando consultorias e cursos para formação de técnicos no campo do associativismo e do cooperativismo, em seus diferentes níveis.⁶ Aspectos que denotam o quanto o manto da participação e da mobilização social está acolhendo essas instâncias de governo.

Embora as organizações não-governamentais, voltadas para os contextos populares desfavorecidos, tenham surgido, por assim dizer, já modeladas para ações sociais de caráter participativo - diferenciando-se claramente, portanto, das ações da primeira geração das políticas públicas -, é interessante observar que, na conjuntura política atual, o terceiro setor parece alimentar-se das ações das políticas públicas e vice-versa. Uma espécie de mutualismo, em que há benefícios para ambos os setores. Se, tradicionalmente, as ONGs atuaram nos espaços deixados pelas políticas públicas, hoje elas se aliam às organizações governamentais para cobrir esses espaços em sistema de parcerias. Talvez o exemplo mais concreto seja o aparecimento das *Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público* (OSCIPE), cuja regulamentação jurídica no Brasil é relativamente recente (1999).⁷ Esses aspectos levam-nos a pensar sobre o lugar mesmo onde começam e onde terminam as “políticas públicas” no Brasil. Isto parece sobressair-se, se considerarmos que o momento atual está marcado pelas propostas de *concertação* na perspectiva do desenvolvimento local. O que significa dizer, que os atores sociais locais (cooperativas, associações, sindicatos, ONGs, organizações governamentais, empresas privadas etc.) operam, social e politicamente, na busca conjunta de estratégias econômicas para o desenvolvimento endógeno.

A despeito da importância política e social que representa hoje, no

país, o chamamento dos contextos populares à participação na formulação e implantação de políticas públicas, particularmente no combate à pobreza, é importante salientar que a perspectiva participativa nas ações governamentais dos anos de 1970, particularmente no meio rural, serviram muitos mais aos interesses políticos dos organismos governamentais e privados, do que das populações desfavorecidas. Ainda que Schwartzman (2004: 187) afirme que as “políticas de metas” e as “políticas de mobilização” (de “cima para baixo” e de “baixo para cima”) não são necessariamente excludentes, parece interessante, ao menos, tecer algumas observações sobre o porquê da mudança do discurso e das práticas verticais das organizações governamentais (e, de certa maneira, das ONGs, na medida em que se “associam”, cada vez mais, às políticas públicas), nos dias atuais.

Nesse sentido, parece-nos pertinente trazer para hoje os questionamentos de Ammann, do final dos anos de 1970, sobre a participação no terreno do Desenvolvimento de Comunidades:

“por que o Desenvolvimento de Comunidade e a participação passaram a assumir tanta importância nas políticas de desenvolvimento nacional? Que condições histórico-estruturais e conjunturais determinam essa relevância e quais as intenções veladas ou manifestas no estímulo à participação?” (Ammann, 1982: 18).

A pertinência dessas perguntas se coloca, na medida em que as mudanças dos discursos e das práticas na implementação das políticas públicas não podem, a nosso ver, estar apenas vinculadas às exigências legais, constitucionais, de descentralização e de participação dos contextos sociais desfavorecidos na construção de “políticas de mobilização”. Mesmo que a isso também se relacione a atual conjuntura sociopolítica brasileira, digamos, mais à esquerda. Há que se acoplar, entretanto, a esses “determinantes”, os processos de globalização que alcançaram nosso país a partir da década de 1990 exigindo a redução das ações do Estado na sociedade civil. Nessas condições, o “emagrecimento” do Estado passa a ser uma exigência. E para que isso ocorra, diz Santos (2002: 38), é preciso uma “forte intervenção estatal”. Quer dizer, “O Estado tem de intervir para deixar de intervir, ou seja, tem que regular a sua própria desregulação.”

É nessa perspectiva que devemos ampliar a nossa compreensão sobre a descentralização das políticas públicas nos contextos sociais pobres e excluídos do meio rural, pautada, cada vez mais, no associativismo, na participação comunitária e nos conselhos de desenvolvimento municipal. Ora, sabemos que a criação e disseminação das associações e dos conselhos de desenvolvimento, particularmente no meio rural, vêm ocorrendo muito mais em virtude das exigências das organizações governamentais, do que mesmo de uma “vontade política” das comunidades à participação. Abramovay, em estudo sobre os conselhos municipais faz a seguinte afirmação:

- a) Os conselhos são formados estritamente como contrapartida à exigência legal para obtenção de recursos públicos por parte dos municípios e não expressam uma dinâmica local significativa (...)
- b) A participação da comunidade nas reuniões do conselho não é significativa. Dos vinte casos estudados (...) em apenas cinco participavam representantes de associações de produtores não integrantes diretos do conselho (...)
- c) Metade dos presidentes dos conselhos estudados (...) eram os próprios secretários da agricultura (...)
- d) Dos 20 conselhos examinados (...) 13 têm caráter consultivo e apenas quatro deliberativos (Abramovay, 2003: 60-65).

No campo do associativismo e do cooperativismo, estudos revelam “distorções” similares às encontradas nos conselhos de desenvolvimento (Pires, 2004). O *Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural* (PAPP), do qual se desdobrará o *Programa de Combate à Pobreza Rural* (PCPR), objeto desta pesquisa, é um dos exemplos a ser considerado.

2. O PROGRAMA DE COMBATE À POBREZA RURAL

Desenvolvido em dez estados do nordeste brasileiro (incluindo o norte de Minas Gerais), o PAPP pretendeu, segundo orientações do Banco Mundial, agente financiador do Programa, apoiar pequenos projetos em que os beneficiários estivessem organizados em associações. Estas associações seriam responsáveis pela identificação das necessidades da comunidade e elas próprias administrariam os projetos financiados. Assim se expressa um dos relatórios de avaliação, no que se refere ao associativismo:

“Os dados (...) permitem inferir (...) que a adesão das comunidades rurais às associações se dá muito mais em virtude das exigências associativas realizadas pelo governo para que as populações tenham acesso aos benefícios públicos de desenvolvimento, do que mesmo em virtude de um processo organizativo/participativo da população rural (...) assim, a perspectiva do PAPP de ir ao encontro daquele nível de organização da população rural fica comprometida, dando margens a considerar o associativismo (...) com forte tendência a características meramente burocráticas.” (Callou e Santos, 1996).

É nesse cenário das políticas públicas brasileiras mais contemporâneas que escolhemos o *Programa de Combate à Pobreza Rural* (PCPR) como objeto de análise. De abrangência nos nove estados que compõem o Nordeste, região considerada como uma das mais pobres do Brasil, o PCPR segue a tendência das políticas públicas descentralizadoras. Calcado no associativismo, na participação comunitária e nos conselhos de desenvolvimento municipal, o Programa pretende garantir a participação ativa dos atores sociais locais nos processos de decisão e de gestão das ações governamentais contra a pobreza.

O Estado de Pernambuco por ter se notabilizado no cenário nacional, a partir de 1999, pelas experiências participativas inovadoras realizadas por

meio do *Programa Governo nos Municípios* (PGM), nos dois períodos da administração Jarbas Vasconcelos (1999-2002 e 2003-2006) (Lubambo e Coêlho, 2005), revelou-se como *locus* significativo para o desenvolvimento da pesquisa. Significativo porque ao se pretender analisar, neste trabalho, experiências bem-sucedidas de políticas públicas que envolveram o associativismo no meio rural, parece metodologicamente aconselhável que se volte a atenção para universos governamentais que privilegiaram atuações sociais baseadas na organização comunitária. A experiência do PGM em Pernambuco foi fundamental para o desenvolvimento do *Programa de Combate à Pobreza Rural* nas suas duas etapas: PCPR I (1997-2001) e PCPR II (2003-2006).

O *Programa de Combate à Pobreza Rural* recebeu nos vários estados nordestinos um nome “fantasia”. Em Pernambuco chama-se, hoje, *Projeto Renascer*, o qual está ligado à Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania do Governo do Estado. Para financiar os subprojetos nas comunidades rurais, as estratégias do PCPR I contemplavam as associações comunitárias para que estas fizessem parte tanto da formulação quanto da implementação dessa política pública. Tais associações, por sua vez, submetiam suas demandas, ou subprojetos, ao *Programa de Apoio Comunitário* (PAC) ou ao *Fundo Municipal de Apoio Comunitário* (FUMAC), espécie de versão primária do *Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural*. Instâncias essas, mediadores entre a comunidade e o governo. Aprovados os subprojetos, eram então repassados os recursos para o PAC/FUMAC, os quais deveriam acompanhar as associações no desenvolvimento dos subprojetos (Projeto Renascer, 2000; FECAMP/Projeto Renascer, 2004).

Interessa-nos aqui mais de perto o PCPR II, pois se propôs a dar passos mais inovadores e aperfeiçoados em relação ao associativismo e à descentralização das políticas públicas no combate à pobreza rural em Pernambuco. O fio condutor conceitual que perpassa explicitamente a proposta do PCPR II vincula-se à perspectiva de que a descentralização das políticas públicas confere autoridade e poder de decisão às associações, comunidades e municípios. Aspecto que possibilita, na visão do Projeto Renascer, incidir de maneira mais direta e eficaz contra a pobreza rural em prol do desenvolvimento local (Projeto Renascer, 2000: 17). “Representa, diz a proposta do PCPR II, uma efetiva mudança da escala de poder, conferindo às unidades comunitárias e municipais capacidade de escolhas e definições sobre suas prioridades e diretrizes de ação e sobre a gestão de programas e projetos” (FECAMP/Projeto Renascer, 2004: 17).

Nesse lastro conceitual, o Projeto Renascer não dissimula a influência dos processos de globalização e sua repercussão na fragmentação dos espaços territoriais e, com ele, a diminuição da presença do Estado, como abordamos anteriormente. Assim se expressa o PCPR II: “Com a globalização diminui a força centralizada do Estado, aumenta a necessidade de organização e cria espaços para a organização e intervenção das instâncias locais na mobilização da sociedade e das energias locais frente

aos desafios mundiais” (Projeto Renascer, 2000: 22). Portanto, não podemos apenas atribuir à Constituição de 1998 e seus desdobramentos legais e políticos a descentralização das políticas públicas no Brasil. Uma compreensão mais acurada do associativismo rural na sua relação com as políticas públicas brasileiras, não pode prescindir, a nosso ver, dessas determinações exógenas.

O Estado de Pernambuco ocupa uma área de 98.307 Km². Possui uma população de 7,4 milhões de habitantes e conta, atualmente, com 184 municípios. A economia rural do Estado está voltada principalmente para agricultura, pecuária e pesca. A cana-de-açúcar, na Zona da Mata, é o principal produto agrícola pernambucano. Está em expansão nessa região a floricultura e fruticultura (Projeto Renascer, 2000; Pires, 2004; Andrade, 2005).

No que diz respeito aos aspectos sociais, o Estado de Pernambuco enfrenta, na grande maioria dos seus municípios, problemas de oferta de saneamento básico, de tratamento de água e de uma coleta de lixo adequada. O analfabetismo na população com 15 anos ou mais de idade é de 26,4%. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) médio do Estado é de 0,615. Alguns municípios possuem um dos IDH mais baixos do país (Projeto Renascer, 2000: 5).

É dentro dessa realidade social que o Projeto Renascer, por meio do PCPR II, busca superar, no âmbito rural, as condições de pobreza. Com 74,6% de empréstimos do Banco Mundial e 25,4% do próprio Governo do Estado, o Projeto investiu em sete modalidades de subprojetos: infraestrutura econômica e hídrica; investimentos produtivos; desenvolvimento humano; tecnologia; sistema de comercialização; capacitação; e desenvolvimento institucional (Projeto Renascer, 2000: 3, 20). O montante dos investimentos, entre 2003 e 2006, ficou na ordem de R\$ 81.118.489,38 (oitenta e um milhões, cento e dezoito mil, quatrocentos e oitenta e nove reais e trinta e oito centavos) (Projeto Renascer, 2006b: 2).

3. CHÃ GRANDE E A COMUNIDADE DE JAPARANDUBA

O Município de Chã Grande, na Zona da Mata pernambucana, foi considerado pelos gestores do Projeto Renascer como um dos territórios onde se observaram experiências bem-sucedidas no campo do associativismo como estratégia de combate à pobreza rural. Participaram dessa ação pública noventa e quatro famílias das comunidades de Mutis, Muntuns, Japaranduba, Matias, Macaquinhos e Sítio Macacos. Foram financiados projetos de *kit* irrigação e construção de casas de bombas d’água num valor de R\$ 485.501,91 (quatrocentos e oitenta e cinco mil quinhentos e um reais e noventa e um centavos) (Projeto Renascer, 2006b: 4). A comunidade de Japaranduba foi escolhida como unidade de análise desta pesquisa pelo fato de ter sido apontada como uma das mais bem organizadas do Município, do ponto de vista do associativismo.

Japaranduba fica a poucos quilômetros da sede do município e chega-se ao local por estradas vicinais. As casas, de alvenaria, ficam dentro dos sítios, separadas umas das outras, a maioria delas construídas à beira dessas estradas. Aspecto que facilita não apenas o acesso dos seus moradores, mas também à comercialização dos seus produtos agrícolas, horticultura, floricultura e fruticultura, vendida a atravessadores que vêm à Comunidade. A comunidade possui luz elétrica, escola pública (ensino fundamental), uma creche, posto de saúde próximo, e vive, principalmente, da horticultura, fruticultura e floricultura.

Em 15 de março de 1988, foi criada, e registrada em cartório, a Associação dos Trabalhadores Rurais da Comunidade de Japaranduba. Sem fins lucrativos, essa associação é “destinada à representação dos produtores junto a entidades estaduais, federais e municipais e prestação de serviços aos seus associados” (Estatuto, 1998). Atualmente, possui 27 sócios (no início eram 17 associados), a Associação de Japaranduba, nos seus dezoito anos de funcionamento, dá sinais de que vem superando as dificuldades comuns ao exercício do associativismo - opiniões divergentes, desuniões temporárias, rasgos de individualismo (Ata de Reunião, 2003; Ata de Reunião, 2005) -, ao revelar uma gestão e um nível de organização bastante diferenciados em relação a outras organizações apoiadas pelo Projeto Renascer. A Associação, que não possui sede própria, realiza reuniões periódicas e mantém suas atas atualizadas; tem assento, e participa, do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável do Município, junto com outras associações rurais, organizações não-governamentais, empresas privadas e o poder público local; realiza renovação da diretoria, mediante eleições; discute e exclui, por regimento, sócios que não contribuem com a entidade⁸; socializa, na Associação, as discussões levadas no Conselho Municipal⁹, faz a gestão da creche que ajudou a construir na comunidade, a qual acolhe 30 crianças de Japaranduba, entre outros aspectos.

Técnicos do Projeto Renascer que atuaram em Chã Grande e Japaranduba também são de opinião de que a Associação reflete um bom nível organizacional e de empoderamento que, segundo eles, decorre de uma série de ações que foram (e ainda são) desenvolvidas, há anos, por organizações não-governamentais na região (AMAS, SERTA, entre outras).

Assim articulada, a Associação de Japaranduba teve aprovado, em 2004, pelo Renascer, o Projeto *Kit* Irrigação e Construção de Casa de Bomba D'água. Como vimos anteriormente, para se ter acesso a essa política pública, os agricultores devem estar formalmente vinculados a uma associação, e suas demandas-projetos só serão atendidas se aprovadas, em primeira instância, pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento. Cumpridas essas exigências, as associações poderão solicitar recursos governamentais para o desenvolvimento de suas comunidades.

Foram aprovados para Associação de Japaranduba 17 *kits* para irrigação e 7 casas de bomba d'água que atingiram 17 famílias, ou seja, aproximadamente 85 habitantes do local.¹⁰ A justificativa do projeto se

apoiou nos seguintes pontos: a comunidade já desenvolvia atividades de irrigação, mas de maneira anti-econômica; o projeto não teria impacto ambiental; e as condições do solo e clima, bem como a água de boa qualidade da região, eram favoráveis à horticultura, atividade esta, por seu turno, já tradicional em Chã Grande (FECAMP/Projeto Renascer, 2004). Como contrapartida do projeto, ficou a cargo da Associação, principalmente, a prestação de contas ao Renascer do material comprado e a contratação de mão-de-obra para a montagem do sistema de irrigação. Com essa intervenção, o Renascer pretendeu reduzir o êxodo rural, melhorar a renda dos agricultores, ampliar a produção local e atingir, pela técnica da microaspersão, áreas maiores de horticultura em Japaranduba e comunidades vizinhas (FECAMP/Projeto Renascer, 2004). O ponto de partida, sem dúvida, foi pautado no nível alcançado pelo associativismo formal da comunidade.

Na implementação do Projeto *Kit* Irrigação, em Japaranduba, as estratégias de comunicação se limitaram, basicamente, a contatos interpessoais dos técnicos do Projeto Renascer com os agricultores associados, durante as reuniões da Associação, do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável ou por meio dos cursos de capacitação, como os de associativismo e gestão de projetos, que o Projeto Renascer promovia na comunidade.

A participação de Japaranduba no projeto irrigação ocorreu, segundo os técnicos entrevistados, sem maiores obstáculos tendo em vista, o bom nível organizacional e de empoderamento da Associação e o conhecimento da prática de irrigação aprimorado pelas capacitações oferecidas pelo Projeto Renascer.

Passados quase três anos da implementação do Projeto *Kits* Irrigação em Japaranduba, os agricultores entrevistados são unânimes em afirmar que melhoraram suas condições de vida, em virtude, sobretudo, do aumento da produção de flores (crisântemos), hortaliças (pepino, chuchu, coentro, brócolis cebolinha, pimentão) e frutas (principalmente a graviola), em decorrência da irrigação por aspersão. A maioria dos agricultores de Japaranduba vive em casas de alvenaria, tem acesso à luz elétrica, alguns possuem motocicletas, que são comumente utilizadas para levar as crianças à creche e à escola. Afirmam os entrevistados, ainda, que a Associação teve um papel fundamental no acesso aos *kits* de irrigação, pois não teriam participado desse tipo de política pública se não estivessem organizados formalmente. Pudemos observar, por meio das entrevistas e das reuniões que participamos na Associação e no Conselho Municipal de Desenvolvimento, além das observações em campo, que muitos outros projetos, oriundos de políticas públicas, foram concluídos ou estão em curso na comunidade (habitação, luz elétrica, vacinação de animais, creche), muitos deles apoiados também pelo Projeto Renascer. Atualmente, a Associação discute a possibilidade de instalação, na comunidade, de uma fábrica de doce a partir de um apoio internacional.

Apesar desse trabalho bem-sucedido de aprendizagem coletiva por meio do associativismo rural, é interessante observar que alguns agricultores que receberam o *kit* irrigação declararam que enfrentam problemas ligados, principalmente, à comercialização. Alegam que já houve uma iniciativa de cooperativismo na região, mas ficou inviabilizada pelos atravessadores, os quais passaram a comprar a produção agrícola local por preços superiores aos pagos pela cooperativa. Aspecto que acabou por desmontar e desmobilizar os agricultores envolvidos com a iniciativa.

Ao lado disso, há depoimentos, dos entrevistados, que entre os associados de Japaranduba existem agricultores que estão se transformando em atravessadores. Pois compram os produtos agrícolas de seus vizinhos na comunidade, arrendam transporte e comercializam esses produtos em Recife. É de se perguntar, se essas iniciativas individualizadas de comercialização não estariam, de alguma maneira, comprometendo as formas associativas construídas ao longo do tempo na localidade?

Outro aspecto que pode ser observado em Japaranduba é a falta de assistência técnica efetiva aos agricultores, o que acarreta, de maneira recorrente, e em muitos casos, de maneira consciente, o uso indiscriminado de agrotóxicos. Há evidências, ainda, de que os agricultores não planejam os custos de produção (luz elétrica, estrume, defensivos agrícolas etc.) e, conseqüentemente, os lucros advindos do seu trabalho na atividade. Nesse sentido, podemos inferir que a Associação dos Trabalhadores Rurais da Comunidade de Japaranduba não vem discutindo, efetivamente, sobre as possibilidades de combater a intermediação nem, tampouco, procurando apoio nas organizações (governamentais e não-governamentais) para planejar a produção agrícola de uma maneira ambientalmente mais sustentável.

Apesar dessas dificuldades em curso, a autonomia revelada pela Associação, ao desenvolver a horticultura e floricultura irrigadas, reafirma a opinião dos gestores do Projeto Renascer de que Chã Grande é, de fato, uma experiência bem-sucedida de associativismo para o desenvolvimento local municipal. Vimos, entretanto, que esse êxito no campo do associativismo está relacionado aos contatos anteriores de Japaranduba com organizações voltadas à mobilização comunitária. Tal aspecto animou, de alguma maneira, os trabalhadores rurais a criar uma associação formal na comunidade. Nesse sentido, o Projeto Renascer, como política pública que privilegia esse tipo de associação, acolheu a demanda dos agricultores de Japaranduba, reafirmando e fortalecendo o associativismo como estratégia de desenvolvimento local.

Considerando a análise aqui realizada sobre as políticas públicas brasileiras no campo do associativismo, bem como a experiência do Projeto Renascer em Pernambuco, podemos inferir que os governos (federal, estadual e municipal) têm, no associativismo formal, sua viga mestra para promover, na atualidade, o desenvolvimento dos contextos rurais desfavorecidos. Entretanto, se, por um lado, essas políticas contribuem para

estimular e reafirmar o movimento associativista, se diferenciando, portanto, das políticas públicas do passado, por outro, parece deixar à margem outros desenhos associativos, de caráter não-formal, presentes nos contextos populares do campo. Refletir sobre esses outros desenhos de associativismo, como estratégia de combate à pobreza, parece fundamental como desafio às políticas públicas atuais. Como se sabe, redes informais de comunicação e mobilização estão sendo estruturadas nas comunidades, a despeito das agências governamentais exigirem o associativismo burocrático como condição de acesso às políticas de desenvolvimento rural.

NOTAS

1. Professor Titular da Universidade Federal Rural de Pernambuco, Brasil, Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural e Desenvolvimento Local (POSMEEX) da UFRPE. peixes@elogica.com.br
2. Professora Associada da Universidade Federal Rural de Pernambuco, Brasil, Vice-Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural e Desenvolvimento Local (POSMEEX) da UFRPE. mstauk@terra.com.br
3. Este texto parte de um projeto de pesquisa mais amplo, *Políticas Públicas para el fomento y consolidación del Asociativismo y el Cooperativismo en el Medio Rural de América Latina*, desenvolvido interpaíses (Chile, Cuba, Colômbia, Costa Rica e Brasil), em 2007, com financiamento da Rede Universitária das Américas em Estudos Cooperativos e Associativismo (UNIRCOOP).
4. Sobre isso, consultar, Departamento de Cooperativismo e Associativismo (DENACOOOP), www.agricultura.gov.br;
http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/seap/;
<http://www.mda.gov.br/>;
<http://www.setec.mt.gov.br/html/internas.php?tabela=paginas&codigoPagina=14>;
<http://www.mte.gov.br/empregador/EconomiaSolidaria/default.asp>;
<http://www.finep.gov.br/>
5. As ITCPs estão articuladas numa rede que envolve 22 instituições brasileiras de ensino público federal, a maioria de nível superior.
6. Recentemente, o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) financiou três cursos de especialização e um de aperfeiçoamento em cooperativismo para técnicos de várias regiões do Brasil na Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), Universidade Federal de Viçosa (UFV) e Universidade do Vale dos Sinos (UNISINOS).
7. As OSCIPs são organizações não-governamentais que adquirem reconhecimento oficial e legal por parte do Estado para operar recursos públicos sem fins lucrativos. Vide, por exemplo, a “política pública” do Programa Um Milhão de Cisternas, da rede Articulação no Semi-Árido

Brasileiro (ASA). A ASA reúne organizações em prol do desenvolvimento social do semi-árido. No Brasil, o semi-árido abrange 86,48% dos estados nordestinos. www.asabrasil.org.br

8. Tema discutido e aprovado na reunião da Associação do dia 17 de abril de 2007, da qual participamos.
9. Tivemos a oportunidade de participar da reunião ordinária do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Chã Grande, em 16 de abril de 2007.
10. Entre os agricultores estão: Amarino Horácio, José de Barros Filho, Wanderley de Farias, José Davino dos Santos, José Ronildo (vice-presidente da Associação dos Trabalhadores da Comunidade de Japaranduba), José Alves e Selma.

BIBLIOGRAFIA

- ABRAMOVAY, Ricardo (2003). *O futuro das regiões rurais*, Porto Alegre, UFRGS.
- AMMANN, Safira Bezerra (1982). *Ideologia do desenvolvimento de comunidade no Brasil*, 3 ed., São Paulo, Cortez.
- ANDRADE, Manuel Correia de (2005). *A terra e o homem no nordeste*, 7 ed., São Paulo, Cortez.
- BRASIL, Lei Orgânica da Assistência social, nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. www.rebidia.org.br/noticias/social/loas.html (data da consulta: 27 de novembro de 2006).
- CALLOU, Angelo Brás Fernandes (2007). *Extensão rural: polissemia e memória*, Recife, Bagaço.
- CALLOU, Angelo Brás Fernandes e Maria Salett Tauk SANTOS (1996). *Relatório de avaliação do segmento organização/participação comunitária do programa PAPP*, Recife, IICA/UFRPE/FUNDAJ.
- CÔRTEZ, Soraya M. Vargas (2005). *Arcabouço histórico-institucional e a conformatação de conselhos municipais de políticas públicas*, <http://calvados.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/educar/article/viewPDFInterstitial/2243/1875>. (data da consulta: 27 de novembro de 2006).
- DRAIBE, Sônia Miriam (1998). "A construção institucional da política brasileira de combate à pobreza: perfis, processos e agenda", *Caderno de Pesquisa*, n.34, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEEP).
- FARIA, Vilmar E. e Maria Helena Guimarães CASTRO (1989). "Política social e consolidação democrática no Brasil", *Caderno de Pesquisa*, n.11, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEEP).
- FECAMP/PROJETO Renascer (2004). *Funcionamento e resultados imediatos:*

relatório de consultoria técnica, Campinas, São Paulo, Unicamp.

LUBAMBO, Cátia Wanderley e Denilson Bandeira COELHO (2005). *Atores sociais e estratégias de participação no programa governo nos municípios*, Petrópolis, Vozes.

PIRES, Maria Luiza Lins e Silva (2004). *O cooperativismo agrícola em questão: a trama das relações entre projeto e prática em cooperativas do nordeste do Brasil e do leste do (Quebec) do Canadá*, Recife, Massangana.

PROJETO Renascer (2000). *Programa de combate à pobreza rural do estado de Pernambuco – PCPR II*, Projeto básico, Recife, Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania do Governo do Estado e Pernambuco.

PROJETO Renascer (2006a). *Boletim*, Nº 51, janeiro, Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania do Governo do Estado e Pernambuco.

PROJETO Renascer (2006b). *Boletim*, Nº 53, março, Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania do Governo do Estado e Pernambuco.

SANTOS, Boaventura de Sousa (2002). “Os processos de globalização”, *A globalização e as ciências sociais*, organizado por Boaventura de Sousa Santos, 2 ed., São Paulo, Cortez.

SCHWARTZMAN, Simon (2004). *As causas da pobreza*, Rio de Janeiro, FGV.