

21 00 00

Guillaume Fontaine, Geert van Vliet, Richard Pasquis,
Coordinadores

Políticas ambientales y gobernabilidad en América Latina



BIBLIOTECA - FLACSO - E C
Fecha: 20-11-07
Categoría:
Préstamo:
Código:
Donación: FLACSO - Ecuador

REG. 00019318
CUT, 17625
BIBLIOTECA - FLACSO

27427
P. 150 p
1-3

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito - Ecuador
Telf.: (593-2-) 323 8888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

IDDR

Institut du développement durable
et des relations internationales
6, rue Général Clergerie
75116 Paris
France
Tel +33 1 53 70 22 35
Fax: +33 1 53 70 21 45
iddri@iddri.org
www.iddri.org

CIRAD

Centre de coopération internationale
en recherche agronomique pour le développement
42 rue Scheffer
75116 Paris
France
Tel +33 1 53 70 20 00
Fax +33 1 47 55 15 30
www.cirad.fr

ISBN: 978-9978-67-144-3
Cuidado de la edición: Paulina Torres
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: RisperGraf C.A.
Quito, Ecuador, 2007
1ª. edición: octubre, 2007

Índice

Presentación	7
Prólogo:	
Experiencias recientes y retos para las políticas ambientales en América Latina	9
<i>Por Guillaume Fontaine, Geert van Vliet, Richard Pasquis</i>	
Primera parte	
Innovaciones en las políticas públicas e instrumentos de gestión ambiental	
Factores que estructuran el diálogo sobre políticas ambientales en la Amazonía brasileña	21
<i>Por Joseph S. Weiss, Geert van Vliet y Richard Pasquis</i>	
Estudio de caso	
“Las políticas de las áreas naturales protegidas como laboratorio para los esquemas público-privado. Una interpretación a partir del Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza”	57
<i>Por David Dumoulin Kervran</i>	
Governança e políticas públicas: desafios para a gestão de parques nacionais no Brasil	79
<i>Por Marta de Azevedo Irving, Felipe Cozzolino, Claudia Fragelli y Altair Sancho</i>	
Gobernanza y bienes comunes en la Amazonía brasileña	107
<i>Por Gloria Maria Vargas y Richard Pasquis</i>	
Estudio do caso:	
“O licenciamento como estratégia de controle do desmatamento ilegal: a experiência do Mato Grosso”	123
<i>Por Andréa Aguiar Azevedo y Richard Pasquis</i>	

A certificação do manejo florestal no Brasil: alcance e limites das novas formas privadas de governança	147
<i>Por Stéphane Guéneau</i>	
Testimonio:	
“El manejo de la gobernabilidad en la gestión ambiental a partir del sentido y la construcción del territorio en Colombia: desarrollo de una utopía desde lo complejo”	175
<i>Por Carlos Castaño-Uribe</i>	
Segunda parte	
El rol de los actores sociales en el sistema de gobernanza ambiental	
Redes verdes e governança na Amazônia	199
<i>Por Benjamin Buclet</i>	
Verde y negro: ecologismo y conflictos por petróleo en el Ecuador	223
<i>Por Guillaume Fontaine</i>	
Interação entre ação coletiva e ação pública no manejo de recursos comuns no Nordeste do Brasil	257
<i>Por Eric Sabourin</i>	
Estudio de caso:	
“Ámbitos, actores e instrumentos de la participación en la gestión ambiental en Colombia. El caso de Corpocaldas”	279
<i>Por Isaias Tobasura Acuña y Erika Juliana Estrada Villa</i>	
Estudio do caso:	
“As organizações dos agricultores familiares e a gestão dos recursos naturais: aprendizagens sociais e construção social de uma governança”	303
<i>Por Laurence Granchamp Florentino, Aquiles Simões, Eric Sabourin y Ghislaine Duqué</i>	
Presentación de los autores	325

Interação entre ação coletiva e ação pública no manejo de recursos comuns no Nordeste do Brasil

Eric Sabourin

Resumo

Nos últimos anos, novas formas de ação coletiva dos agricultores do Nordeste têm se implementado entre as comunidades rurais e as organizações dos produtores familiares. Vários desses dispositivos coletivos se mobilizaram por meio da sociedade civil organizada em fóruns híbridos, redes e articulações para conseguir um reconhecimento ou um apoio por parte dos serviços públicos. O trabalho examina os ensinamentos e os limites desses modos de interação entre a ação coletiva dos agricultores e as políticas públicas. Baseia-se na análise comparativa de três casos de dispositivos de manejo de recursos comuns: pastagens na floresta seca, biodiversidade e água.

Palavras-chave: organizações de agricultores, políticas públicas, dispositivos coletivos, reciprocidade, Brasil.

Introdução

A comunicação apresenta resultados parciais da pesquisa “Organizações rurais e políticas públicas de desenvolvimento sustentável: Governança e manejo de recursos naturais no Brasil e na Indonésia”¹. O estudo tem dois eixos: caracterizar as percepções e apropriações da noção de desenvolvimento sustentável pelas organizações rurais; analisar as interações entre ação coletiva dos produtores e ação pública do Estado. Esse texto trata do segundo eixo. Examina experiências de reconhecimento ou de apoio

1 Financiado pelo CIRAD e pelo Ministère de la Recherche et Technologie da França. Edital Ações Concertadas Integradas “Culturas e sociedades no desenvolvimento sustentável” 2003.

público às iniciativas coletivas de manejo de recursos naturais comuns por agricultores familiares, em diferentes situações do Nordeste semi-árido. A questão colocada é: como as políticas públicas podem fortalecer as estruturas coletivas locais que produzem bens comuns ou públicos.

As políticas públicas de desenvolvimento rural sustentável no Brasil apóiam-se sobre três processos de interação com as organizações de produtores: a participação na orientação de programas especiais (luta contra a seca, luta contra pobreza); a implementação de conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável e a abordagem territorial. Houve alguns avanços em termos de representação das comunidades rurais e de aprendizagem institucional (Schneider *et. al.*, 2003), entretanto, essas políticas não têm conseguido reverter as relações de dominação e de assimetria entre agricultores familiares e as elites políticas e administrativas (Callon *et al.*, 2001). Paralelamente a esse enfoque, as organizações de produtores têm negociado a co-construção de ferramentas de políticas públicas regionais com diversos níveis do Estado (municipal, estadual, federal). Dadas as diversas formas de institucionalização dos grupos de agricultores e da sua relação com os poderes públicos, utilizo o termo genérico de “dispositivos coletivos ou institucionais” no sentido dado por Mormont (1996): “arranjos e configurações entre atores de diferentes tipos numa perspectiva de regulamentação”.

A primeira parte apresenta as principais características e o impacto desses dispositivos coletivos a partir de três casos. Na segunda parte são analisados os seus limites e as inovações produzidas em termos de interação entre organização dos agricultores e políticas públicas; a terceira parte trata dos ensinamentos metodológicos e teóricos.

Dispositivos coletivos de manejo de recursos naturais comuns

Três casos reconhecidos por políticas públicas

Apresento três casos de gestão de recursos naturais que pela mobilização coletiva dos agricultores e dos seus aliados, levaram a diversos processos de co-construção de políticas públicas específicas.

Os fundos de pasto da Bahia. No anos 1980, no nordeste da Bahia, as pastagens comuns na floresta seca (*caatinga*) de comunidades camponesas foram invadidas e cercadas por terceiros num contexto de especulação fundiária por conta da implantação da irrigação no Vale do Rio São Francisco. Um movimento dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais da região de Juazeiro, apoiado pela igreja católica negociou a intervenção do governo de Estado para preservar a integridade dessas áreas abertas, chamadas de *fundos de pasto*. Um projeto incentivou a criação de associações comunitárias de criadores, às quais os pastos comuns indivisos, recenseados e cadastrados, fossem atribuídos mediante o estabelecimento de títulos de propriedade coletiva. As áreas coletivas reconhecidas beneficiaram-se do estatuto de terras de reforma agrária, facilitando às associações o acesso ao crédito e às infra-estruturas hídricas. Esse programa permitiu preservar importantes áreas de *caatinga*, manter comunidades de criadores em sistema de pastagem extensiva e incentivar uma produção de caprino-ovinocultura de qualidade: o *bode* do Sertão (Sabourin *et al.*, 1995).

Porém, 20 anos depois do início do programa, observa-se um aumento da pressão sobre o recurso por meio do crescimento dos rebanhos (tabela 1). Os fundos de pasto estão ameaçados de serem aproveitados de forma desigual pelas famílias com grandes rebanhos. No distrito de Massaroca (Juazeiro-BA), por exemplo, existe uma grande diferença entre os pequenos criadores (50/60 ovinos ou caprinos) e as famílias que reúnem 1000 cabeças.

Tabela 1

Estimação da evolução dos rebanhos em três comunidades do Município de Juazeiro

	Ovinos		Caprinos		Bovinos		Total UA	
	1992-2000		1992-2000		1992-2000		1992-2000	
Cachoeirinha	300	2000	2700	3500	150	350	750	1450
Curral Novo	420	2500	2500	2500	60	400	660	1400
Lagoinha	500	1500	2500	4000	250	600	860	1700

Fonte: Pesquisa junto ao Comitê das Associações Agropastoris de Massaroca (1993 2001). 1 bovino adulto = 1 Unidade Animal (UA); 1 pequeno ruminante = 0,2 UA.

As comunidades federadas no Comitê de Associações de Massaroca tiveram que redefinir novas normas de uso para manter a preservação e o compartilhamento do recurso.

No Estado da Paraíba, os Bancos de Sementes Comunitários (BSC) da zona semi-árida cujo objetivo inicial era manter estoques de milho e feijão de um ano para outro, têm contribuído progressivamente para a conservação e recuperação de espécies locais e de cultivares adaptados aos ecossistemas e aos modos de consumo da região (Almeida e Cordeiro 2001).

Os BSC obtiveram em 1999 um reconhecimento oficial da Secretaria de Agricultura do Estado para que assumam o programa público de distribuição e conservação de sementes. Puderam assim encontrar novos recursos e, sobretudo, uma legitimidade institucional para continuar a sua dupla função de segurança alimentar e de preservação e valorização das variedades locais de feijão e milho, garantindo mais biodiversidade (Almeida *et al.*, 2002). O número de bancos quase duplicou a partir de 2000 (tab. 2). Este reconhecimento se traduziu por acordos contratuais: Os BSC, lá onde existem, podem assumir a distribuição pública de sementes que vai da avaliação das necessidades à administração dos estoques e à sua redistribuição.

Tabela 2

Evolução dos Bancos de Sementes Comunitários na Paraíba

Ano	Número BSC	Nº Famílias	Reserva em T	No. Municípios	Nº Silos
1998	62	1 860	15		
1999	129	3 830	66,5		
2000	200	6 920	100,4	55	98
2004	220	7 145	162	55	488

Fonte, Pesquisa. 2005.

A partir de 2002, mediante negociação da Articulação do Semi-Árido/Paraíba² (ASA-PB), o apoio público é repartido por 50% em sementes e 50% em recursos financeiros, de forma a permitir aos BSC de pré-financiar a compra de variedades locais junto a agricultores, no conjunto da região e não apenas a nível local. Finalmente, uma lei do Estado da Paraíba legaliza a distribuição via os BSC, de sementes que não são obrigatoriamente certificadas por firmas especializadas.

Manejo de água doméstica via construção de cisternas. Há cerca de quinze anos, várias organizações de produtores apoiadas por ONG's começaram a difundir cisternas para armazenamento das águas de chuva na região semi-árida. Trata-se de um sistema econômico de cisternas cilíndricas e semi-enterradas feitas de placas finas de cimento pré-moldado. A divulgação desse modelo foi acompanhada, em várias regiões, notadamente em todo o Estado da Paraíba, de diversas formas de crédito rotativo com caução solidária que vão do autofinanciamento total (tipo consórcio) ao reembolso parcial ou total do custo do material. A cisterna sendo geralmente construída pelos próprios produtores em sistema de ajuda mútua (*mutirão*), com pré-financiamento realizado com recursos externos e administrado internamente. Essas medidas de crédito e de autofinanciamento parcial têm um forte valor simbólico.

Além dos argumentos em termos de autonomia, independência e responsabilização dos atores locais, elas oferecem uma alternativa ao clientelismo dos políticos locais que preferem distribuir gratuitamente poços, bombas e cisternas (ou água suja por caminhões pipa) para conseguirem benefícios eleitorais imediatos, sem se preocupar depois com a manutenção desses equipamentos (Diniz 2002; Duque e Cirne 2001).

Desde 2002, a Articulação no Semi-Árido-Brasil/ASA-Brasil (Federação das Articulações do Semi-Árido dos diversos Estados do Nordeste) negociou junto ao Estado Federal um amplo programa de apoio às iniciativas de construção desse tipo de cisternas: o “Programa de formação e mobilização social para a convivência com o Semi-Árido: Um Milhão de Cisternas/PIMC” administrado por Unidades de Gestão da

2 Fórum regional híbrido associando STR, Igreja e ONG.

própria ASA em cada Estado. Em toda a Paraíba o P1MC integrou o sistema dos fundos rotativos solidários, sem que isto limitasse a multiplicação das cisternas (quadro 1).

Quadro 1 Indicadores de construção de cisternas com fundos rotativos no Estado da Paraíba	
<ul style="list-style-type: none"> • Comunidade de Caiçara (Soledade-PB) 	<ul style="list-style-type: none"> • 11 cisternas em 2 anos (uma só financiada na origem)
<ul style="list-style-type: none"> • Comunidade de Gamaleireira (Massaranduba-PB) 	<ul style="list-style-type: none"> • 91 cisternas em 3 anos (10 + 15 = 25 financiadas)
<ul style="list-style-type: none"> • Pólo Sindical da Borborema 	<ul style="list-style-type: none"> • - Municípios de Remigio, Solânea, Lagoa Seca e Massaranduba
<ul style="list-style-type: none"> • 228 cisternas entre 1998 e 2000 	<ul style="list-style-type: none"> • 328 em 2001
<ul style="list-style-type: none"> • - Município de Esperança: 178 cisternas entre 1998 e 2001 	<ul style="list-style-type: none"> • Fundos rotativos no Estado da Paraíba (2005)
<ul style="list-style-type: none"> • 20 000 famílias 	<ul style="list-style-type: none"> • 1 800 comunidades
<ul style="list-style-type: none"> • 140 municípios 	

Características comparadas dessas experiências

Problemas e atores. Os três casos estudados respondem a problemas de acesso a recursos naturais essenciais para os sistemas de produção ou a sobrevivência das famílias (pastos, sementes e água).

Os atores são agricultores familiares que, para resolver esses problemas, optaram por uma mobilização coletiva institucionalizada numa organização formal (associação) ou num dispositivo institucional: comunidade, grupo do fundo rotativo de cisternas.

Essas iniciativas se apóiam sobre práticas anteriores de ajuda mútua (trabalho, sementes) e de manejo compartilhado de recursos comuns

(pastagens, terras, água). Essas práticas eram antes garantidas pelo respeito das regras de reciprocidade entre famílias (Polanyi 1944; Sabourin, 2004). O caso do sistema de fundo de pasto mostra o sucesso da adaptação de formas e regras de reciprocidade camponesa numa estrutura institucional moderna e formalizada: a associação de produtores. Essa situação corresponde ao fato social total de Mauss (1924), pois, todo o sistema de produção e de vida do grupo depende do respeito dessas regras comuns em torno do fundo de pasto.

Impactos diversificados. Os três tipos de dispositivos tiveram um impacto local forte porque atingiram a maioria, quando não a totalidade das famílias das comunidades envolvidas. Isto se deve à propriedade comum do recurso (floresta de caatinga) ou ao baixo custo dos investimentos (silos de zinco para sementes, placas de cimento para cisternas). As famílias mais pobres, que geralmente só podem ter acesso a cisternas comunitárias ou doadas, conseguiram adquiri-las por meio dos fundos rotativos e da autoconstrução. Essa característica, tão rara entre políticas públicas de caráter sócio-ambiental, merece destaque.

O impacto político perpassa a escala dos dispositivos: o estatuto das terras de fundo de pasto criou um precedente na legislação federal de reforma agrária em termos de ação fundiária descentralizada. A Lei de Sementes vale para todo o Estado da Paraíba e mexeu com a discussão da Lei Federal de Cultivares. Os fundos rotativos para construção de cisternas na Paraíba foram objeto de controvérsia a nível federal entre o governo e a ASA-Brasil. *Co-construção de instrumentos de políticas públicas:* Nos três casos, práticas de manejo coletivo dos recursos deram lugar à proposta, negociação e co-execução de instrumentos originais de políticas públicas pelas organizações de agricultores ou mediante a mediação de articulações regionais da sociedade civil.

No caso dos fundos de pasto, os movimentos sociais e as comunidades rurais negociaram medidas específicas: títulos de propriedade coletiva, que foram autorizados mediante uma adaptação da lei de reforma agrária, por parte do Incra e do Instituto de Terras da Bahia. Porém, são as novas associações de produtores, criadas para garantir esses títulos que passam a receber apoio do Incra ou do Procerca para manejar as áreas comunitárias.

No caso das sementes, a negociação da Asa-PB permitiu um reconhecimento institucional e legal (mediante uma lei específica) dos bancos comunitários assim como a criação de um fundo estadual de apoio para a compra de sementes regionais. Em compensação os Bancos comunitários, mediante a Asa-PB, os STR ou outras ONG, se comprometem em assegurar a distribuição anual das sementes aos agricultores, incluindo aquelas fornecidas pela Secretaria de Agricultura da Paraíba.

Finalmente, o Programa federal 1 M cisternas está sendo executado e manejado pela ação coletiva da sociedade civil no conjunto dos Estados do Nordeste mediante unidades gestoras, que podem ser ONG, sindicatos municipais, pólos sindicais ou organizações locais de agricultores.

O resultado de maior impacto dessas experiências é precisamente a concretização nas políticas públicas da interação entre a ação coletiva das organizações rurais e o poder público do Estado brasileiro. Esse processo, uma vez integrado pelos movimentos sociais e políticos, deu lugar à co-construção de instrumentos legislativos para enquadrar e perenizar essas inovações institucionais: o estatuto de terras de reforma agrária dado aos fundos de pasto para permitir a propriedade coletiva, a lei de Sementes da Paraíba, para legalizar a ação dos BSC, os convênios entre o Estado Federal, a Asa Nordeste e as unidades gestoras locais no caso das cisternas.

Limites e inovações das interações entre organizações e políticas públicas

A institucionalização da ação coletiva nesses dispositivos tem facilitado o seu reconhecimento público e assim o acesso a apoios ou a recursos públicos. Existem duas limitações principais: as tensões ligadas à aplicação das políticas públicas e a concorrência entre regras de reciprocidade e normas do intercâmbio capitalista. Apesar desses limites, os processos mostram inovações institucionais e políticas: trata-se do papel das articulações regionais da sociedade civil e do reconhecimento da capacidade dos coletivos dos agricultores em produzir ou manejar bens comuns e públicos.

Limites na aplicação das políticas públicas

Após alguns anos de acompanhamento desses dispositivos, constata-se as mesmas tensões devidas a rupturas e descontinuidades dos programas públicos, as diferenças de ritmo e de prioridade econômica ou social em termos de investimento entre os poderes públicos e as organizações rurais e, finalmente, a falta de compromisso e de competências dos serviços técnicos públicos ou das empresas privadas sub-contratadas.

De fato, existem pressões ou manipulação dos poderes políticos locais, por vieses assistencialistas ou clientelistas. Por exemplo, existem tensões entre a ASA/PB e o governo quanto ao ritmo do programa de construção de cisternas. Assim, o governo exige prazos extremamente limitados entre a liberação dos recursos e a prestação de contas que, segundo a ASA/PB, não são compatíveis com o trabalho educativo que caracteriza o programa nesse Estado. Prazos apertados não permitem o trabalho de mobilização, conscientização e capacitação para a aprendizagem do processo de construção das cisternas e, sobretudo, de manejo dos fundos rotativos.

A pressão do governo para repassar recursos às prefeituras para a realização de uma parte do programa (no ano das eleições municipais) causou grande preocupação. Para a sociedade civil paraibana, a distribuição gratuita de cisternas construídas por firmas privadas com altos custos, representaria uma verdadeira regressão: o fim dos programas de capacitação para autoconstrução, o risco dos beneficiários deixarem de se sentir responsáveis e a volta do clientelismo político.

Complementariedade e contradição entre reciprocidade e intercâmbio

Uma parte das relações no seio desses dispositivos está fundada no princípio de reciprocidade. São relações estruturadas em função do interesse da totalidade do grupo, ou ainda do interesse pelo outro, e não apenas por si só (Temple 1997, 1998).

De fato, esses dispositivos produzem bens públicos (Ostrom; Ostrom 1978) e contribuem para o bem comum (Blais 1980). As estruturas de reciprocidade, além de produzirem valores de uso (conservação de semen-

tes, manejo dos pastos, cisternas, etc) geram também valores humanos ou éticos como a confiança, a responsabilidade e a justiça. As relações de reciprocidade bilateral produzem amizade e aliança; as relações de reciprocidade ternária (três ou mais sujeitos), como o manejo compartilhado de bens comuns, produzem valores de confiança, responsabilidade e justiça, como o expressam os agricultores desses dispositivos.

São esses valores, geralmente não identificados e reconhecidos pelos usuários, que permitem manter as regras de compartilhamento ou de ajuda mútua entre os beneficiários. Além de produtos, se tornam assim motores da reprodução das relações de reciprocidade (Sabourin 2005). Se esses valores preexistem entre certos indivíduos ou em certos grupos, tais relações permitem, pelo menos, reproduzi-los. Agora, acabar com as prestações de reciprocidade ou substituí-las por relações de intercâmbio é muito fácil, mas geralmente, termina com a reprodução desses valores, pois a lógica do intercâmbio é a da concorrência para o interesse individual, para a acumulação do lucro e pela privatização dos recursos.

Em realidade, nesses dispositivos, não se trata de nenhuma maneira de algum altruísmo de origem indígena, camponesa ou religiosa: pois as prestações são assumidas pelos agricultores por necessidade (às vezes de sobrevivência). Esses dispositivos se caracterizam por um acesso aberto a qualquer membro da comunidade ou da associação, portanto, reduzem o processo de diferenciação entre produtores.

Mas as regras de reciprocidade nunca estão definitivamente estabelecidas. No caso de Massaroca, elas foram submetidas à concorrência das normas do intercâmbio capitalista que conduziram ao aumento da pressão sobre o recurso e tiveram que ser reajustadas. Certos agricultores aproveitaram-se mais que outros das inovações e dos serviços. Geralmente, é o caso das famílias próximas das lideranças, dos técnicos, e obviamente, daquelas que se beneficiam das melhores dotações em terras, mão de obra ou renda monetária complementar (Duque *et al.*, 2004). A aprendizagem a nível das bases é ainda reduzida ou lenta demais para garantir uma crítica e um controle social (Sidersky *et al.*, 2004), daí o interesse pelo papel de informação, capacitação e mediação das articulações regionais da sociedade civil: federações, fóruns, redes, etc.

Inovações: novas relações entre sociedade civil e Estado

As comunidades e as suas organizações de base não têm o poder de negociar diretamente apoios públicos e passam pelo apoio de movimentos sociais mais amplos. O projeto “fundos de pasto” foi obtido por uma aliança entre a igreja católica, a Pastoral da Terra e vários STR's da Bahia (Sabourin *et al.*, 1995). Para os BSC e as cisternas, a ASA-PB assegurou a negociação com a Secretaria de agricultura e com o governo federal.

Porém, na fase de execução e manejo dos recursos, apesar dos apoios das ONG ou das federações, parte da responsabilidade depende das organizações de base que têm que enfrentar problemas de gestão, de administração, além das dificuldades inerentes ao compartilhamento de recursos naturais e a sua natureza biológica.

Como deslocar os limites e tornar esses dispositivos perenes?

Esses dispositivos são multifuncionais e asseguram junto com a produção familiar agropecuária, a produção de bens comuns ou públicos. O manejo dos fundos de pasto contribui para preservar áreas de caatinga ricas em biodiversidade e para assegurar a reprodutibilidade de um verdadeiro modo de vida em torno do sistema de criação extensiva de caprinos e ovinos. Os BSC contribuem para a conservação da biodiversidade das variedades locais de milho e feijão e para a segurança alimentar. A coleta de águas de chuva reduz os custos de acesso ao lençol freático e garante um acesso descentralizado e autônomo a uma água de qualidade, protegendo a saúde das famílias.

Uma alternativa de política consiste em apoiar a sustentabilidade e a perenidade desses dispositivos coletivos de interesse público. Pode ser a partir do seu reconhecimento jurídico, de capacitação ou de apoio financeiro para seu funcionamento. Fortalecer a institucionalização e a reprodução desses dispositivos coletivos constitui uma forma original de articulação negociada e contratual entre ação pública do Estado e a ação coletiva dos agricultores. Oferece quatro vantagens: manter as práticas e prestações coletivas necessárias para o apoio à produção agropecuária; manter

e reproduzir as funções sociais, ambientais, econômicas e culturais associadas a essas prestações coletivas gratuitas; manter o potencial de produção de valores humanos gerados por essas estruturas de reciprocidade; ser mais econômico para os cofres públicos que terceirizar essas funções e prestações a empresas capitalistas.

Além disso, tais dispositivos são multifuncionais: asseguram serviços ambientais, sociais e econômicos associados à produção agropecuária. Oferecem, assim, uma alternativa de política de reconhecimento da multifuncionalidade da agricultura e dos espaços rurais fundada pela reciprocidade e não pelo intercâmbio capitalista, como foi o caso na Europa. Em vez de monetarizar e mercantilizar serviços já realizados pelo agricultor para dar lugar a uma remuneração individual, o apoio público (financeiro ou não), está sendo outorgado ao dispositivo institucional que mantém a estrutura de reciprocidade. A política de multifuncionalidade da Europa transforma prestações de reciprocidade em relações de troca capitalista. Uma alternativa de política de multifuncionalidade para os países do Sul seria manter e preservar as estruturas de reciprocidade, e até, transformar relações capitalistas em relações de reciprocidade (Sabourin e Djama 2003; Sabourin e Coudel 2004).

Discussão e ensinamentos metodológicos e teóricos

Como vimos, para preservar o funcionamento desses dispositivos ou para apoiar a sua reprodução além de procurar o reconhecimento público ou institucional que permita uma interface, uma articulação do grupo com a administração ou o mercado, é preciso manter as prestações de ajuda mútua gratuitas e as relações de compartilhamento de recursos.

Uma questão teórica importante tem a ver com os mecanismos que contribuem para manter ou adaptar as regras dessas relações e estruturas de reciprocidade e de redistribuição.

Reciprocidade e valores humanos

Polanyi (1944) introduziu uma teoria da pluralidade das formas da economia. Identificou a reciprocidade e a redistribuição como formas de transações econômicas diferentes do intercâmbio. O que distingue a reciprocidade e a redistribuição do intercâmbio depende de códigos morais. Polanyi e Arensberg (1975) falam de uma economia inserida “*embedded*” num sistema de valores que se impõe a oferta e a demanda. Os valores humanos, atrás desses códigos éticos, seriam dados e inseridos nas representações sociais: a religião e a cultura.

Esses valores são mobilizados pela iniciativa de cada um no caso da reciprocidade, ou dependem de um centro de referência para todos (rei, igreja) no caso da redistribuição. Bastaria, portanto, liberar as transações das suas obrigações para que se tornassem intercâmbios puros. O livre-câmbio emerge assim, progressivamente da reciprocidade mediante a separação de funções anteriormente confundidas ao exemplo do fato social total de Mauss (1924). Mesmo que Polanyi reconheça a existência de sistemas econômicos que não obedecem apenas o princípio do enriquecimento individual, ele limita a perspectiva dessa descoberta considerando uma evolução única, na qual tais sistemas apenas correspondem a fases primitivas.

Mas Polanyi não explica como são produzidos esses valores nos quais seriam inseridas as prestações econômicas. São normas que caem do céu? De onde vêm esses valores evocados por cada um ou pelo rei? Se não se reconhece a sua matriz na reciprocidade, devem ter uma origem externa a própria reciprocidade: os deuses e gênios para uns, a origem divina do rei para outros, ou ainda a idéia de Lévi-Strauss da cultura emergindo das formas de vida mais organizadas?

Defendo a tese de Temple (1997), para quem esses valores humanos não são dados, mas devem ser constituídos e socialmente construídos. Eles são, precisamente, gerados e reproduzidos pela institucionalização das relações de reciprocidade e de redistribuição em estruturas não apenas sociais, mas também, econômicas, que ele qualifica de “*estruturas de reciprocidade*” (Temple 1998).

Temple (1997, 2004) parte da mesma constatação da dádiva de Mauss (1924), e pergunta: será que se pode dar, gratuitamente, apenas por princípio, sem motivo, sem reciprocidade?

Ele constata que a dádiva não é desinteressada, mas motivada pelo interesse pelo outro ou pelas necessidades da coletividade. Define, portanto, a reciprocidade como o redobramento de um ato, uma ação ou de uma prestação, como forma de reconhecimento do outro, quer dizer como modo de inserção num coletivo ou de pertencimento a uma totalidade humana.

Temple (2004) distingue o intercâmbio (a troca) da reciprocidade: “A operação de intercâmbio corresponde a uma permutação de objetos, enquanto a estrutura de reciprocidade constitui uma relação reversível entre sujeitos”.

Reconhecer, recuperar ou manter essas práticas significa, portanto, preservar as estruturas sociais e econômicas de reciprocidade que as fundam e os valores humanos e éticos que elas produzem.

A diferença entre a análise de Polanyi e aquela do princípio econômico de reciprocidade proposto por Temple, reside na origem dos valores humanos ou éticos que orientam as prestações. Polanyi não chegou a reconhecer na reciprocidade e na redistribuição, as estruturas matrizes dos valores simbólicos e, portanto, mal consegue dissociar a reciprocidade de um intercâmbio mútuo, porque separando a reciprocidade dos valores que produz, apenas sobra uma prestação impossível de diferenciar de um intercâmbio recíproco.

Polanyi e certos autores que reclamam do capital social, como Ostrom (1998) inserem os valores éticos no domínio da competência privada³, ou nos fatos culturais que não tem a ver - ou muito pouco - com a economia. Para Temple, as estruturas de reciprocidade são estruturas econômicas.

Portanto, as capacidades e os projetos dos indivíduos, das suas sociedades e organizações podem oscilar, dialeticamente, entre duas tendências opostas e ao mesmo tempo, complementares: por um lado, a produção de valores materiais destinados ao intercâmbio para o lucro individual e, por

3 Os valores humanos não são culturalmente dados à um grupo, nem específicos de cada indivíduo. como a bondade, ou os cabelos ruivos, são produzidos e reproduzidos por meio de relações de produção, de trabalho, de ação entre pares: a tal “*praxis inter pares*”.

outro, a geração de valores éticos associados à produção de valores materiais de uso destinados ao consumo, à redistribuição ou à reciprocidade generalizada, como é o caso dos mercados tradicionais estudados por Polanyi e seus discípulos (1957).

A estrutura de reciprocidade elementar mais conhecida e disseminada no mundo é a reciprocidade bilateral, como por exemplo, a ajuda mútua entre dois indivíduos, duas famílias ou duas comunidades, que permite reproduzir a amizade⁴. Ela pode ser simétrica (igualitária) ou assimétrica. A reciprocidade bilateral assimétrica pode levar a diversas formas de alienação, desde a dádiva agonística (Mauss 1924) até formas de paternalismo e clientelismo, bem desenvolvidas na América Latina (Lanna 1995; Lena *et al.*, 1996). A tensão entre reciprocidade e intercâmbio mercantil passa a existir quando certos chefes de família preferem remunerar um diarista em vez de participar da ajuda mútua, ou quando as diárias são contadas (troca) ou ainda passam a ser remuneradas (assalariamento).

A ajuda mútua, a exemplo do mutirão no Brasil, do *ayni* ou da *minka* nos Andes (Alberti; Mayer 1974), pode dar lugar a estruturas ternárias quando ela envolve mais de duas partes: por exemplo quando todas as famílias de uma comunidade vem ajudar a outra em trabalhos pesados; ou ainda quando se juntam para tarefas comunitárias (cerca do fundo de pasto, limpeza da escola ou dos tanques de água, etc). Nessa forma de mutirão, o modelo é parecido à estrutura de reciprocidade ternária que rege a maioria dos dispositivos de manejos de recursos comuns. Tal estrutura pode ser chamada de compartilhamento e gera valores de confiança e de responsabilidade, em particular a responsabilidade perante as futuras gerações para a preservação ou a renovação dos recursos naturais. Na estrutura de *compartilhamento* todos estão frente a todos: ela poderia ser representada por um círculo. Pois, este círculo pode ser mais ou menos aberto, em função da tensão entre os interesses individuais e coletivos, quer dizer, em função da confrontação entre a lógica da reciprocidade e a lógica do intercâmbio, quer pela troca, quer pelo mercado. É o caso da privatização dos recursos comuns, analisada por Hardin (1968). A forma

4 Os agricultores interrogados confirmam que é porque desenvolveram relações de ajuda mútua com parentes ou vizinhos que se tornaram amigos ou compadres, reforçando a aliança entre as famílias. Se a amizade preexistia, foi assim mantida, reforçada e reproduzida.

de alienação específica dessa estrutura de reciprocidade é o fechamento do círculo, do grupo ou da comunidade. Para Chabal (2005) “é o grande perigo: pois há compartilhamento e mutualidade no interior do círculo e reciprocidade negativa no exterior, ou ainda, prática do intercâmbio, quer dizer, saída da reciprocidade”.

Essa tensão existe obviamente nos casos analisados: algum agricultor que aluga uma parte do fundo de pasto a um fazendeiro, outro que tenta cercar uma área vizinha a sua propriedade individual, outro que tenta pagar mais para o fundo rotativo para ter uma cisterna antes do seu turno. A partir do momento que o Estado da Paraíba financiou a compra de sementes locais, introduzindo o intercâmbio mercantil num sistema de redistribuição e de reciprocidade, a tentação foi forte para alguns dirigentes de BCS, em privilegiar a compra da sua produção ou dos membros da sua família.

Aliás, essa tensão entre interesse individual e interesse comum é universal em todas as sociedades (Sabourin; Antona 2005). O aporte de Polanyi e Temple é, precisamente, fornecer ferramentas analíticas para permitir a leitura da lógica da reciprocidade e não ficar apenas dependente da análise pela lógica do intercâmbio, que não se interessa pelos valores humanos ou éticos. Porque, precisamente, substituir relações de reciprocidade por relações de intercâmbio, pode até se revelar mais prático, mais cômodo, mas acaba com a produção e reprodução dos valores éticos, de amizade, confiança e justiça associados às estruturas de reciprocidade. Dividir e privatizar os recursos naturais comuns preservados e transmitidos pelos antepassados pode ser materialmente mais proveitoso para a geração atual, mas acaba com a responsabilidade perante as futuras gerações e perante o conjunto da humanidade.

Ora bem, nas sociedades rurais de hoje, diferentemente das sociedades humanas das origens, encontramos situações mistas, na medida em que, muitas vezes, o sistema do intercâmbio capitalista tem sido imposto progressivamente, chegando a sobrepor-se e a ocultar ou a paralisar as práticas de reciprocidade. Isto dificulta o trabalho de análise. Por exemplo, as formas de reciprocidade bilateral ou simétrica são geralmente interpretadas como intercâmbios recíprocos ou trocas mútuas. As normas de reciprocidade ternária entre gerações são assimiladas aos interesses dos doa-

dores (o seguro de vida das sociedades tradicionais). As formas de redistribuição pelo Estado (previdência social e aposentadoria) são interpretadas apenas pelo seu lado monetário como compensações, ganhos sociais ou complemento de salário, enquanto constituem as mais importantes, e talvez, as últimas, formas de reciprocidade generalizada de compartilhamento ou de redistribuição ampliada nas nossas sociedades modernas.

De fato, além das diferenças de sentido de certos termos segundo as disciplinas, existem confusões introduzidas pelo sucesso de noções polissêmicas, como capital social, economia solidária, desenvolvimento sustentável, etc. Nessas condições epistemológicas o método para diferenciar as prestações reguladas pelo princípio da reciprocidade daquelas governadas pelo intercâmbio, consiste em procurar identificar as polarizações econômicas das relações sociais, os valores produzidos e as estruturas de base que garantem a reprodução dessas relações e dos valores humanos.

Cada uma dessas lógicas pode ser verificada na realidade. Portanto, as duas podem se valer de vantagens respectivas e, sobretudo, de precedentes, alguns deles sendo, provavelmente, irreversíveis. Nosso propósito não é, obviamente, negar essa realidade dual ou propor um retorno às formas de economia das origens da humanidade. De fato, hoje, em termos de desenvolvimento rural ou de governança territorial, não se trata de reivindicar a exclusividade de uma dialética ou de outra, mas sim de atentar para uma dupla referência, precisamente para preservar ou para poder reconstruir dispositivos e estruturas geradoras de valores éticos.

Conclusões

No Nordeste semi-árido do Brasil, a maioria dos serviços de gestão dos recursos naturais comuns ainda é assegurada por dispositivos coletivos de agricultores, herdados ou readaptados das práticas das comunidades camponesas. O funcionamento desses serviços voluntários e gratuitos permanece frágil, em decorrência da falta de meios e das prioridades econômicas cada vez mais monetarizadas das famílias rurais. No entanto, sua reprodução pode ser, às vezes, apoiada pelos poderes públicos locais. Para

manter a parte de responsabilidade coletiva e de relativa gratuidade das prestações dos agricultores, o estabelecimento de contratos via um dispositivo local constitui uma primeira alternativa. As relações e estruturas que presidem o funcionamento desses dispositivos coletivos entre agricultores, dependem principalmente de regras de reciprocidade e de redistribuição que concorrem em assegurar a produção de valores de responsabilidade e de equidade, mediante a gestão de recursos naturais comuns e a produção de bens públicos locais: informação, conhecimentos, referências técnicas.

A mobilização coletiva das organizações e das redes dos agricultores familiares pode, portanto, seguir duas orientações. Por um lado, pode se desenvolver apenas na base do sistema do intercâmbio capitalista e por outro lado, pode participar da reprodução ou da atualização de relações e estruturas econômicas e sociais de reciprocidade.

Um dos aspectos mais graves da confusão entre essas categorias e lógicas (mesmo tratando-se de categorias teóricas), mantida pela academia por meio de noções como a de capital social, é sem dúvida, o fato de justificar a mobilização de processos sociais apoiados em valores humanos de comunidades (aqui rurais), para favorecer, principalmente o desenvolvimento da economia neoliberal de intercâmbio capitalista.

Por isso é importante poder identificar, desenhar e fazer reconhecer interfaces entre os sistemas de reciprocidade e os sistemas de intercâmbio capitalista. O papel do Estado e da ação pública sendo, entre outros, organizar a produção de bens públicos ou de interesse geral. Caberiam políticas públicas capazes de separar os princípios de intercâmbio e de reciprocidade, mas também de articular as interfaces necessárias entre os dois sistemas.

A partir do princípio de reciprocidade é possível ter uma outra leitura teórica das prestações econômicas e sociais no mundo rural. Essa leitura não pretende ser exclusiva. As relações de intercâmbio mediante o mercado capitalista dos bens e do trabalho existem também, em todas as partes. O que importa é considerar qual é o princípio dominante, o projeto da sociedade ou do grupo quanto aos valores que pretende privilegiar.

Bibliografia citada

- Alberti, G.; Mayer, E., E. (1974). *Reciprocidad e intercambio en los Andes peruanos*. Lima: IEP, 360 p.
- Almeida, P.; Cordeiro, A. (2001). *Sistema de seguridade da semente da paixão. Estratégias comunitárias de conservação de variedades locais no semi-árido*. Rio de Janeiro: AS-PTA.
- Almeida, P.; Tardin, J. M.; Petersen, P. (2002). “Conservando biodiversidade em ecossistemas cultivados”, in: *Seria melhor mandar ladrilhar? Biodiversidade como, para que, porque?* Editoras UnB e Instituto Sócio Ambiental –(ISA), pp. 140-151.
- Blais, M. (1980). *L'échelle des valeurs humaines*. Montréal: Fides, 216 p.
- Callon, M.; Lascoumes, P.; Barthe, Y. (2001). *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Paris: Seuil.
- Chabal, Mireille (2005). “Les structures élémentaires de réciprocité”, conférence in Cauris <http://afrique.cauris.free.fr/conferences.html> (Acesso em 20/09/2005).
- Diniz, P. César O. (2002). “Ação coletiva e convivência com o semi-árido: A experiência da Articulação do Semi-Árido Paraibano”. Dissertação de mestrado em sociologia. UFPB, Campina Grande, 112 p.
- Duque, G.; Cirne, M. N. (2001). “Créer des citoyens ou des exclus? Le défi des programmes de secours aux victimes des sécheresses”, in: Zandoni ; Lamarche. *Agriculture et ruralité au Brésil: un autre modèle de développement*. Paris: Karthala, pp. 129-144.
- Duque, G.; Sidersky, P.; Oliveira, M. S. (2004). *Fundos rotativos e desenvolvimento local no semi-árido paraibano: Potencial e limites do resgate das tradições de solidariedade*. Aracaju: SBSP.
- Hardin, G. (1968). “The tragedy of the Commons”. *Science*, 162: 1243-1248.
- Lanna, M. (1995). *A dívida divina. Troca e Patronagem no Nordeste Brasileiro*. Campinas: Ed. Unicamp, 249 p.
- Lena, P.; Geffray, C.; Araujo, R. (direct.) (1996). “L’oppression paternaliste au Brésil” in, *Lusotopie 1996*. Paris: Karthala-CEAN, 105-354.
- Mauss, M. [1924] (1950). “Essai sur le Don”, in: *Sociologie et Anthropologie*. Paris: PUF.

- Mormont, M. (1996). "Agriculture et environnement: pour une sociologie des dispositifs", *Economie Rurale* No. 236: 28-36.
- Ostrom, V.; Ostrom, E. (1978). "Public goods and public choices" in, E.S. Savas (Ed.) *Alternatives for Delivering Public Service: Toward Improved Performance*. Boulder, Colorado: Westview Press, 7-49.
- Ostrom, E. (1998). "A behavioural approach to the rational-choice theory of collective action". *American Political Science Review*, 92:1-22.
- Polanyi, K. ; Arensberg, C.; Pearson, H. (1975/1957). *Les systèmes économiques dans l'histoire et dans l'économie*. Paris: Larousse.
- Polanyi, K. [1944] (1980). *A grande transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Campus.
- Sabourin, E.; Caron, P.; Silva, P. G., (1995). "Enjeux fonciers et gestion des communs dans le Nordeste du Brésil: le cas des vaines pâtures dans la région de Massaroca-Bahia". *Cahiers de la Recherche-Développement*, 42: 5-27.
- Sabourin, E.; Djama, M. (2003). "Pratiques paysannes de la multifonctionnalité: Nordeste brésilien et Nouvelle Calédonie". *Économie Rurale* 273: 120-133.
- Sabourin, E. (2004). "Dádiva e reciprocidade nas sociedades rurais contemporâneas". *Tomó*, 7: 75-104.
- Sabourin, E.; Coudel, E. (2004). "Multifunctionality of rural spaces and natural resource management: Brazil & France comparison". IASCP 2004, International Conference Oaxaca (México).
- Sabourin, E.; Antona, M. (dir.) (2005). *Les tensions entre lien social et intérêts matériels dans les processus d'action collective. Actes de l'Atelier du séminaire Action Collective, Cirad, Montpellier*. Paris: CIRAD-Petite Bibliothèque du MAUSS, 213p.
- _____ (2005). "Organização dos agricultores e produção de valores humanos". VII Congresso da Sociedade Brasileira de Sociologia, Belo Horizonte.
- _____ (2005). "Les tensions entre lien social et intérêts matériels dans les processus d'action collective", in: Sabourin & Antona (Dir.) *Les tensions entre lien social et intérêts matériels dans l'action collective*. Paris: CIRAD-Bibliothèque du Mauss, 13-39.

- Schneider, S.; Silva, M.; Kurath, M.; Marques, P. (2003). *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. Porto Alegre: UFRGS.
- Sidersky, P.; Sabourin, E.; Tonneau, J. P. (2004). "How do community social dynamics and different social actors relate to social and technical innovations in semi-arid Brazil ?" XI World Congress of Rural Sociology, Trondheim (Norway).
- Temple, D. (1997). "L'économie humaine". *La revue du Mauss*, 10 (1): 103-109.
- _____ (1998). "Les structures élémentaires de la réciprocité". *La revue du Mauss*, 12 (2): 234-242.
- _____ (2004). *Teoría de la Reciprocidad, Tomo II, La economía de reciprocidad*. La Paz: PADEP-GTZ, 486 p.