

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 |

Estudio do caso:

“As organizações dos agricultores familiares e a gestão dos recursos naturais: aprendizagens sociais e construção social de uma governança”

Laurence Granchamp, Florentino Aquiles Simões,
Eric Sabourin e Ghislaine Duqué

Resumo

Este artigo trata do processo de constituição das organizações de trabalhadores rurais enquanto sujeitos do desenvolvimento. A partir do estudo comparativo de dois casos, em torno da gestão dos recursos naturais, demonstramos a construção de uma convergência política entre as necessidades de fortalecimento da agricultura familiar e as de preservação do meio ambiente. Essa convergência, fruto de uma construção retórica que tem efeitos na prática, favorece uma nova imbricação entre ação pública e ação coletiva. Esta imbricação, porém, não pode se dar sem a existência de um sistema de atores atuando em regime de interdependência, gerando assim uma verdadeira teia de aprendizagem social, na qual os atores produzem novas formas de governança apoiadas na busca pelo controle da historicidade do desenvolvimento.

Palavras-chaves : organizações de trabalhadores rurais, interação ação coletiva/ação pública, aprendizagens sociais, gestão dos recursos naturais, desenvolvimento sustentável, governância

Introdução

Após a abertura democrática podemos constatar, no Brasil como também em toda América Latina, um crescimento contínuo da participação das “organizações da sociedade civil” nos processos de desenvolvimento rural e ambiental. As organizações dos agricultores familiares (associações, cooperativas, e, principalmente, os sindicatos dos trabalhadores rurais) passaram então a ocupar os espaços abertos no contexto da descentralização das funções do Estado, fortalecendo assim o seu papel político e social.

Tanto na Amazônia oriental como no Nordeste brasileiro, as organizações de trabalhadores rurais (OTR)¹ (associações, sindicatos, federações sindicais, ONG impulsionadas pelo movimento sindical rural) começaram a ocupar um papel central na implementação de projetos de gestão de recursos naturais. Através destes, as OTR vêm ampliando suas funções (concepção de projetos, implementação sob contratação ou intermediação) e os níveis de intervenção (local, regional, nacional), multiplicando assim as possibilidades de interfaces na relação com o Estado e suas instituições nos diversos níveis e com outros atores do desenvolvimento.

Este artigo é uma contribuição na reflexão sobre as condições de emergência das organizações de trabalhadores rurais enquanto ator coletivo no campo do desenvolvimento sustentável, participando na construção da convergência política entre as problemáticas da agricultura familiar e as do meio-ambiente. De fato, apesar da importância social e econômica da agricultura familiar na região Norte (Amazônia) e no Nordeste, as políticas públicas não deram, em geral, prioridade a essa categoria social até meados dos anos 90.

1 Todas as organizações que compõem estes agrupamentos regionais não são agrícolas – elas emergem no entorno das organizações agrícolas (e em seguida se desenvolvem): os movimentos de mulheres, as organizações religiosas de defesa dos direitos (das populações ameríndias ou dos camponeses), os sindicatos dos professores do meio rural, ou as organizações que têm como objetivo principal a defesa do meio ambiente (que às vezes emergem das próprias organizações agrícolas). Nós empregamos o termo “OTR” para nos referir a esse conjunto de organizações que se agrupam e se instituem em nível regional.

O reconhecimento dessa categoria, a agricultura familiar, está muito ligado a uma crescente crítica ao modelo industrial de agricultura e seus efeitos sobre o meio ambiente. Esse reconhecimento se alimenta no postulado de que os agricultores familiares representariam uma categoria permitindo uma maior adequação com os objetivos do desenvolvimento sustentável, combinando objetivos ambientais com o desafio social da permanência das populações rurais no campo. No entanto, essa problemática foi elaborada primeiro no contexto dos países industrializados; no contexto brasileiro foi preciso um trabalho político de construção de uma convergência que não era nada óbvia.

De fato, nas duas regiões, por diversos determinantes e processos, a reprodução da exclusão social de uma ampla parte dos agricultores familiares não favorece essa coincidência entre objetivos ambientais e os da reprodução da agricultura familiar. Nas duas regiões, sempre que os investimentos em infraestruturas tendem a melhorar as condições de produção e de vida, são os produtores mais capitalizados que se apropriam ou se beneficiam: na Amazônia, a chegada da estrada, da energia, dos serviços de base cria uma valorização fundiária que tende a acelerar a expansão da fronteira agrícola, e portanto de novos desmatamentos (Coy, 1996) ; no Nordeste semi-árido, a construção de barragens ou obras de irrigação raramente beneficiam os pequenos agricultores além de contribuir para geração de problemas ambientais. No entanto, a emergência de movimentos sociais nessas regiões indica a possibilidade de rupturas nessas tendências, traduzindo a capacidade dos atores locais em se constituírem enquanto “sujeitos do desenvolvimento” no processo de construção dos seus territórios.

Destarte, consideramos importante destacar as aprendizagens sociais que resultam da interação entre os diferentes atores do desenvolvimento. Através de diversos dispositivos estes atores tecem a interface entre política pública e ação coletiva. Examinaremos assim, como as organizações estudadas exercem influência sobre a definição das orientações do desenvolvimento, quais são os limites e os riscos. Postulamos a existência de uma capacidade reflexiva dos atores, que lhes permitiria se constituir em sujeitos históricos do desenvolvimento de seus territórios e assim construir seus modos de governança.

A emergência das organizações regionais dos agricultores como atores do desenvolvimento sustentável

Os casos estudados apresentam um certo número de traços comuns. Em primeiro lugar, eles se caracterizam por um agrupamento das organizações dos agricultores de vários municípios, apoiando-se principalmente nos sindicatos dos trabalhadores rurais, nas associações e cooperativas agrícolas e algumas associações não agrícolas (de jovens, de professores, por exemplo). No momento das mobilizações essas organizações juntam ainda outros grupos, notadamente os ligados à igreja Católica, tais como as Comunidades Eclesiais de Base, a Comissão Pastoral da Terra, o Conselho Missionário Indígena, etc.

A capacidade federativa é desigual em cada caso. Podemos definir essa capacidade federativa de uma entidade como a representação de um conjunto mais ou menos denso de organizações e de atores, os quais aderem, de grosso modo, aos objetivos e aos fins perseguidos pela organização federativa. Podemos assim considerar que a “capacidade federativa” é muito mais forte quando os atores são heterogêneos (ou seja, provenientes de diferentes lugares ou intervindo em diferentes escalas) e que suas próprias finalidades também são diferentes daquelas que eles associam à organização federativa.

O segundo ponto em comum entre essas federações ou associações é que elas desfrutaram de apoio científico e metodológico através de programas de cooperação internacional. A associação de instituições francesas de pesquisa-desenvolvimento com a Universidade Federal do Pará nos casos amazônicos, deu origem ao Centro Agro-Ambiental do Tocantins em Marabá e ao Programa Agroecológico da Transamazônica em Altamira. A cooperação francesa também se fez presente no caso nordestino através das parcerias e contatos contínuos não formalizados com a Universidade Federal de Campina Grande, somando-se ao apoio formal e mais estreito entre a ONG nacional ASP-TA e o pólo sindical da Borborema.

Apesar dos pontos comuns, existem, notadamente, diferenças de origem na formação dos movimentos regionais e nas suas respectivas trajetórias. As duas OTR amazônicas que tomaremos como exemplo, se

integram no contexto da fronteira agrícola. A primeira, o MDTX (Movimento pelo Desenvolvimento da Transamazônica e Xingu), se formou no contexto da colonização agrícola planejada pelo Estado-2; a segunda, a FATA, emergiu no contexto de sangrentas lutas pela terra na região de Marabá (sudeste do Estado do Pará). Portanto, nessa região, os sindicalistas camponeses adquiriram uma grande combatividade e um espírito de luta que não diminuiu com o tempo e que, ao contrário, vem se ampliando a partir do investimento em novos objetos de mobilização e de luta no período mais recente (Hébette 2002): a reprodução social e econômica no espaço conquistado.

Assim, podemos destacar três processos figurando na gênese destas organizações:

- A reação ao declínio econômico dos agricultores familiares que tinham começado uma ascensão social graças ao acesso à propriedade da terra e aos preços favoráveis das culturas de exportação (cacau e pimenta-do-reino em particular);
- A luta de uma categoria que recusa a acentuação da sua marginalidade social e espacial e que entra em competição com outras categorias pelo espaço num contexto “aberto”, no sentido de que as possibilidades de manutenção, de consolidação ou de melhoria da posição no espaço social estariam ligadas ao acesso à terra, e;
- A construção de uma identidade positiva (ou desconstrução da marginalidade social) dentro de um espaço fundiário e social “fechado”, na medida em que a apropriação desse espaço reproduz as relações tradicionais de dominação, como foi percebido no caso nordestino.

Estes movimentos camponeses têm como principais características:

- A constituição de federações regionais² e o apoio de pesquisadores e universitários através de programas de cooperação;

2 No caso da Paraíba, o PSB visava fundar uma federação concorrente da FETAGRI no Estado, a exemplo da Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar do Sul do Brasil, tendo em vista suas profundas divergências com a Federação atual, herdeira do sistema de cooptação.

- Uma base sindical camponesa, apesar do delineamento de objetivos mais amplos, englobados em um *projeto de desenvolvimento para o território*, particularmente nítido no caso da região Transamazônica, e;
- A procura de condições de manutenção da agricultura familiar, tanto nas regiões de fronteira amazônica quanto nas regiões semi-áridas nordestinas. Na Amazônia, a agricultura familiar é promovida como fator de proteção contra as práticas predatórias do meio, enquanto que no Nordeste a revalorização dos conhecimentos locais e a introdução de novas práticas forjam a imagem de uma agricultura em simbiose com o meio semi-árido.

Em ambos os casos, esses movimentos sociais têm em comum a busca pela convergência social e política entre as problemáticas ligadas ao reforço da agricultura familiar e as de proteção do meio-ambiente. Essa construção não passa pelos mesmos canais, considerando as diferenças entre os meios biofísicos.

Na Amazônia, a aproximação das duas problemáticas se dá em torno da limitação do desmatamento e da estabilização da fronteira. No nordeste semi-árido, o problema do acesso à água é central, uma vez que ele é condição de sobrevivência para os pequenos agricultores, mas tende a ser colocado em termos mais amplos de uso dos meios em relação ao risco da desertificação.

Na Amazônia, o interesse internacional pela maior das últimas florestas tropicais úmidas favorece o acesso a financiamentos internacionais e a oferta de projetos de conservação. O Nordeste não se beneficia de tal alavanca internacional. No entanto, através de programas que entraram em cena durante o governo Lula, o interesse nacional e os investimentos realizados nos últimos anos contrabalançam o desequilíbrio aparente entre as regiões em termos de volumes de financiamento para projetos conduzidos pelas OTR, conforme demonstra o quadro 1 baseado na comparação, em volume de financiamento, entre dois programas em que foi privilegiada a parceria entre OTR e poderes públicos.

Quadro 1
Comparação de fluxo de financiamentos entre regiões.
Exemplos: o P1MC e o PDA

| Região | Nordeste : | Amazônia |
|------------------|---|--|
| Nome do programa | P1MC (Programa 1 Milhão de Cisternas) | PD-A (Programa de Proteção das Florestas tropicais do Brasil – PPG7) |
| Minist. Coord. | Minist. Desenvolvimento social / sec. Fome zero | Minist. Do meio ambiente / sec. executiva do PDA |
| Período | De 2003 a 2008 | Fase 1 - 1995-2004 ³ : Fase 2 - 2005-08 ⁴ : |

Constata-se que os volumes de financiamento são mais favoráveis para a região Nordeste, onde vivem 43% dos agricultores familiares do país. O limite desta comparação é que o P1MC não é um programa cujo objetivo principal é a preservação ambiental, mas sim o desenvolvimento social. Entretanto, são dois tipos de financiamentos que são administrados pelas OTR e que podem contribuir para reforçá-las.

É principalmente através da reflexão sobre as modalidades de manutenção da agricultura familiar, desencadeadas no início dos anos 90 que se efetua a aproximação entre os defensores de um desenvolvimento territorial baseado na agricultura familiar e nas reflexões sobre a preservação do meio-ambiente na Amazônia. A construção desta convergência é em si mesma uma primeira trama do que denominaremos mais adiante de “teia de aprendizagem social”, uma vez que ela não se fez

3 22,5 milhões para a fase 1; As experiências dos projetos PDA envolvem mais de seis mil famílias que trabalham com sistemas agroflorestais e recuperação de áreas degradadas; manejo de recursos florestais e de recursos aquáticos; preservação ambiental; e segurança alimentar. Source: MMA, <http://www.mma.gov.br/>

4 5,1 milhões USAID, 700 mil são provenientes do fundo fiduciário da floresta tropical, 753 mil do governo brasileiro e mais 12,8 milhões pelo Instituto Alemão de Crédito para a Reconstrução (KfW, do alemão Kreditanstalt für Wiederaufbau). Source: MMA.

sem a participação efetiva das organizações na constituição de espaços públicos de discussão e negociação.

A mudança estrutural na esfera pública mostra que o movimento sindical não busca mais unicamente reivindicar direitos mínimos antes de assegurar a sobrevivência de um grupo profissional; ele tornou-se uma força que propõe alternativas de longo prazo inscritas em um projeto de “desenvolvimento regional integrado” incorporando a dimensão ambiental. Este projeto político abarca setores tão diversos quanto a formação de jovens agricultores, a política fundiária, o desenvolvimento agrícola ou florestal.

Essas organizações (OTR) têm aproveitado assim de um duplo apoio que lhes propicia uma nova legitimidade⁵ e lhes permite assegurar uma posição na intermediação social. Esta posição favorece a execução de diversos projetos no domínio ambiental. Tomaremos como exemplo as grandes linhas de dois desses projetos para destacar o papel desempenhado pelas OTR.

Os modos de intermediação e de intervenção das OTR na execução de projetos de gestão dos recursos naturais (GRN)

A adoção das proposições pelos poderes públicos como instrumento de políticas públicas é uma das estratégias empregadas tanto pelas OTR nordestinas como pelas amazônicas. À diferença do Nordeste, entretanto, as proposições das OTR amazônicas são elaboradas mais a partir de discussões e negociações em seminários do que na base de experiências concretas validadas por toda uma rede de agricultores.

Dois exemplos ilustram particularmente bem esses casos de políticas públicas “alternativas” que, inicialmente foram elaboradas pelos movimentos sociais regionais, para depois serem adotadas pelo Estado Federal e transformadas em políticas públicas oficiais, e em seguida

5 Pode-se mesmo considerar que esta legitimidade se constrói de forma sinérgica: de um lado, as parcerias com as ONG internacionais lhes dá uma audiência extra-local que favorece seu reconhecimento pelos poderes públicos, e de outro, o reconhecimento pelos poderes públicos acentua aos olhos dos parceiros nacionais ou internacionais seu potencial de ação local .

aplicadas pelas OTR localmente: trata-se do Proambiente na Amazônia e do Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC) no Nordeste (ver Anexo 1).

Observa-se que no caso do Proambiente, a referência aos serviços ambientais é um argumento de promoção do projeto, em contrapartida, o argumento forte do P1MC não é ecológico, mas sanitário e social. Além disso, o Ministério encarregado do P1MC é o Ministério do Desenvolvimento Social, enquanto que o Proambiente é vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário. Portanto, para as OTR que promoveram o P1MC e hoje executam esse programa, as cisternas se integram numa concepção de relação estreita entre os homens e destes com a natureza (o meio semi-árido), que elas se esforçam em transformar. As cisternas são assim, apenas mais um elemento em busca do convívio dos colonos nordestinos com o semi-árido. Significa aprender a aproveitar as características do meio biofísico e não lutar sem descanso contra ele.

Nos dois casos, os recursos humanos locais das organizações passam por grandes dificuldades para realizar os ajustes necessários ao alcance dos objetivos dos projetos selecionados. Entretanto, ao longo do tempo, eles adquirem competências específicas ou aprendem a mobilizar as capacidades de outras categorias, como as dos jovens universitários ou técnicos de outras instituições, através do trabalho político de “agregação” às causas e aos grupos sociais.

Um aspecto a ser destacado nessas experiências é a dimensão da sociabilidade. As atividades dessas organizações no interior dos municípios rurais influenciam sobremaneira o processo de aprendizado dos jovens recém formados ou em formação. Em efeito, à exceção das instituições religiosas, não existem praticamente outras organizações que realizem tantos encontros, seminários, discussões e trocas. Essas discussões e encontros socializam uma parte dos jovens nos desafios e problemáticas do desenvolvimento. Elas dão um forte sentimento de utilidade pessoal, mas também elas comportam uma dimensão festiva que aprofunda o valor do compromisso pessoal, ganhando assim uma dimensão afetiva. Por isso, é necessário relativizar os modelos de análise estratégica e os tipos de racionalidades privilegiadas nas interpretações do social. Esses projetos revelam a complexidade das interdependências entre agentes heterogêneos na constituição do tecido social local.

Interface e aprendizagem social

A emergência de uma interface social

A observação das montagens dos diferentes projetos nos leva a constatar, por sua vez, a existência de “corretores locais do desenvolvimento” conforme Bierschenk et al. (2000). É importante ressaltar que a posição de corretor é construída no processo, ela não resulta necessariamente das competências imanentes dos agentes. Estes últimos se encontram em “configurações”⁶ que lhes permitem adquirir competências específicas seja pela formação dos dirigentes das organizações, seja por alianças ou recrutamentos, ou seja pelo aumento do capital cultural e social da organização. A aquisição dessas competências (no triplo sentido que nós acabamos de definir) permite-lhes tornar-se

[...] un acteur de plus en plus spécialisé, voire ‘professionnalisé’, [qui] répond à la décentralisation et à la dénationalisation des canaux de la rente du développement et aux formes participatives promues par les agences de développement depuis plus d’une vingtaine d’années.

(Bako-Arifari et Le Meur 2001:135).

Ora, esta especialização pode conduzir a uma multiplicação de atores intervindo em diferentes níveis ou diferentes domínios. A questão então é saber se esta multiplicação conduz a uma verdadeira participação democrática, através da multiplicação de interfaces possíveis na interação entre os poderes públicos e a sociedade civil, ou se os agentes se comportam como “porteiros do desenvolvimento” controlando o acesso aos diferentes recursos do desenvolvimento para seu próprio proveito político, econômico ou simbólico.

A situação das regiões de fronteira agrícola, tal como na Amazônia brasileira, é particularmente propícia ao desenvolvimento de relações

6 No sentido de N. Elias (2004) “Dire que les individus entrent dans des configurations, c’est dire que le point de départ de toute enquête sociologique est une pluralité d’individus qui, d’une manière ou d’une autre, sont interdépendants. Dire que les configurations sont irréductibles, c’est dire qu’on ne

sociais marcadas pelo clientelismo (Léna *et al.*, 1996). Além disso, o campo do desenvolvimento rural é muito marcado por relações interpessoais destinadas a fortalecer redes políticas e de clientela (Picard 1996). Entretanto, o clientelismo está longe de ser uma especificidade amazônica (Léna 1996). Até hoje, é sobre essas bases clientelistas que as elites tradicionais mantêm o seu poder no Nordeste. Ora, a nova configuração política, ao mesmo tempo em que ela deixa uma maior margem de manobra às OTR, podendo se constituir numa formidável ferramenta de democratização, abre também as portas para a reprodução das relações tradicionais de domínio.

Os porteiros do desenvolvimento são esses agentes locais que constituem um canal por onde passa o controle do acesso dos recursos aos grupos de agricultores. Eles controlam principalmente a tomada de decisão definindo quem tem o direito ou não de fazer parte de um certo projeto. Em todo caso, *“la stratégie principale de l'intermédiaire consiste à servir davantage d'écran que de moyen de communication entre la société englobante et la société paysanne, ce qui lui permet ainsi de contrôler l'incertitude de part et d'autre de l'interface”* (Bierschenk *et al.*, 2000).

Ora, esses tipos de práticas sociais traduzem os hábitos dos diferentes agentes e revelam a lógica da integração ao sistema social dominante, notadamente nas regiões de fronteira.

Não obstante, agir numa perspectiva inovadora, de busca de relações mais democráticas e em direção à construção de novas competências pela aprendizagem, supõe a existência de uma interface social que funciona como *“le point critique d'intersection ou de liaison entre différents systèmes sociaux, champs ou niveaux d'ordre social, où les discontinuités structurelles, basées sur des différences de valeurs normatives et d'intérêts sociaux, sont les plus à même d'être trouvées”* (Long 1989: 1-2). Como esses diferentes agentes entram em relação e como se institui a interface social?

Na medida em que os sistemas sociais locais não estão ainda estabilizados, no sentido de Giddens, 1987, a abertura dos espaços públicos de negociação coloca os diversos agentes em interação, ao mesmo tempo em que eles estão numa situação de resistência nos seus campos respectivos. Produz-se então, um sistema de interdependência de agentes que qualifica e reforça a posição dos mesmos nos seus respectivos

campos, gerando descontinuidades estruturais, ou seja, produzindo situações de interface social. O sistema de interdependência é marcado por conflitos, negociações e busca de regulação, o que releva de um processo de mediação e de aprendizagem social.

A teia de aprendizagem social

Antes de desenvolvermos de que maneira realizam-se as aprendizagens mútuas que permitem fazer evoluir o conjunto da configuração social, retomemos nossa segunda questão: esses movimentos pretendem conciliar o reforço de sua base sindical, os agricultores, com as exigências do desenvolvimento sustentável. Mas esse princípio é bem vago e a implementação de projetos específicos necessita de inúmeras arbitragens e mediações entre os dois componentes de uma mesma política. A solidez desta aliança não pode ser testada senão no quadro de políticas precisas.

Essa questão nos obriga a colocar um outro olhar sobre a problemática da emergência de um campo do desenvolvimento sustentável da agricultura familiar. Este espaço, a interface social, com fronteiras abertas, incompletas e não definidas, pode tornar-se um meio de aprendizagem permitindo refletir sobre a construção de uma governança territorial negociada, levando em conta a gestão dos recursos naturais no quadro da relação entre os agricultores, as organizações sindicais, as instituições locais de desenvolvimento e as políticas públicas? As ações coletivas desencadeadas pelas organizações que se materializam na obtenção e implementação de projetos de desenvolvimento, permitirão romper com o modelo tradicional de dominação na fronteira amazônica e no Nordeste?

Os novos agentes do desenvolvimento ocupam uma posição intermediária entre a ação pública e o nível local, seja no campo do desenvolvimento agrícola, notadamente em torno dos projetos de créditos ligados ao Programa nacional de reforço da agricultura familiar (PRONAF), seja no campo do desenvolvimento sustentável e do meio-ambiente, notadamente em torno de diferentes programas coordenados pelo Ministério do Meio-Ambiente. A proximidade desses dois campos se manifesta notadamente na trajetória do *Proambiente* que, após ter sido

adotado pelo Ministério do Meio-Ambiente (MMA) foi finalmente retomado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Mas esta substituição de autoridade de tutela, desejada pelas organizações, não manifesta também um limite da convergência entre a problemática da agricultura familiar e aquela do meio-ambiente? M. Muchagata *et al.* (2003: 54) observam que

[...] os agricultores e suas organizações engajam-se fortemente no debate sobre a política agrária, mas abstêm-se da discussão sobre a legislação ambiental [...], a não ser por um apoio global a “agenda ambientalista”, aparentemente sem se preocupar com as conseqüências que essa legislação pode ter sobre suas vidas. Essa situação começa a mudar na medida em que os agricultores percebem que normas ambientais como o condicionamento do crédito ao respeito da reserva legal para a Amazônia de 80% da área da propriedade ameaçam colocá-los, na sua grande maioria, na ilegalidade, além de colocar em risco seu modo de vida.

Face ao endurecimento das normas legais, a reação dos agricultores e de suas organizações, até recentemente, consistia essencialmente em negociar exceções para os pequenos produtores; o Proambiente constitui uma resposta de natureza nova, que se considera mais global, ao fornecer um apoio financeiro e técnico aos modos de uso menos agressivos ao meio ambiente.

Faz-se necessário considerar o conjunto dos agentes, dispositivos e procedimentos que podem potencialmente melhorar a capacidade de inovação no desenvolvimento rural quando eles funcionam em interrelação. Supomos, assim, que o conjunto dos agentes – administrativos, ONG, sindicatos, associações e cooperativas ligadas às federações agrícolas, a Universidade e as redes de atores sociais em relação com a agricultura familiar nas regiões estudadas, como as articulações regionais (Articulação do Semi-Árido-ASA, Grupo de Trabalho Amazônico-GTA) – formam uma teia de aprendizagem social (TAS). A teia subentende uma multiplicidade de interações possíveis, pois

l'apprentissage social doit être pensé comme un processus affectant l'ensemble de la société, en particulier les relations sociales quotidiennes

vécues par les individus de base de l'agriculture et des espaces ruraux et non seulement les relations institutionnelles ou entre individus considérés comme des 'acteurs'.

(Albaladejo 2003)

Neste sistema de interdependência, a análise sobre os agentes/atores deve ir além da compreensão de suas estratégias racionalmente estabelecidas, porque eles estão confrontados com os desafios de ultrapassar, no seio da experiência vivida nestes projetos alternativos, as tensões exercidas pela co-existência de duas lógicas de ação: a da integração e a estratégica. A primeira remete ao processo de socialização dos agentes nos seus campos respectivos de pertença. Os diferentes agentes tendem a agir no interior do seu campo de pertencimento em acordo com as normas de funcionamento e o jogo social específico do seu campo: o que um intelectual persegue não é a mesma coisa que um político, que um agricultor e assim por diante (Bourdieu 1984).

São, portanto, lógicas de ação contraditórias que os atores precisam combinar. Uma primeira lógica leva à reprodução dos *habitus* específicos dos agentes envolvidos no campo do desenvolvimento sustentável; mas ao mesmo tempo, a emergência da problemática ambiental e a co-construção pelos diversos atores dos modos de implementação da mesma a nível local, confronta a primeira lógica de reprodução-integração ao grupo de pertencimento (ou grupo em nome do qual os agentes participem das discussões e da TAS) com as necessidades e exigências dos dispositivos instituídos. Manifesta-se então uma outra lógica de ação, chamada de *estratégica*, que orienta os tipos de relações sociais estabelecidas no sistema de interdependência (Dubet 1994); os projetos de desenvolvimento são vistos pela ótica da concorrência, eles fazem parte do mercado de oportunidades.

Os esforços de construção social da governança a nível local, conduzem à confrontação entre os interesses dos diferentes agentes. Esta confrontação constitui a gênese das arenas locais⁷ (Olivier de Sardan 1995) de disputas por projetos de gestão dos recursos naturais. Participam desta discussão, em grau e intensidade variados, o agente financeiro, os agentes de desenvolvimento, os intelectuais, os agricultores e suas

organizações representativas, os políticos locais, etc. É o contexto de ação, a natureza do projeto, as estratégias individuais e institucionais, mas também o estado das relações de poder que determinam as orientações da ação, assim como o posicionamento dos agentes na estrutura da arena local. Esta experiência é marcada por *bricolages* institucionais, pilotagens com vistas à confrontação de concepções divergentes em todas as fases.

A tensão vivida pelos agentes entre essas duas lógicas, favorece uma atividade reflexiva que lhes permite reinterpretar o contexto e dar um significado à experiência vivida. Portanto, uma terceira lógica de ação passa a coexistir com as duas anteriores: a da subjetivação. É essa lógica da subjetivação que permite aos agentes tornar-se atores.

A análise deve então levar em conta o fato que os atores são dotados de um estoque de conhecimentos que, uma vez compartilhados, permitem uma transformação do indivíduo. Deste modo, o desenvolvimento rural precisa ser pensado não somente a partir das organizações camponesas ligadas ao movimento sindical, mas pelo viés da relação entre os diferentes atores que são a gênese mesma da TAS. Esta via, aberta pela sócio-antropologia da mudança social, permite ver o ator como participante de um processo de co-construção social, ele mesmo fazendo parte desta construção.

[...] Les stratégies et constructions culturelles mises en œuvre par les individus n'émergent pas ex nihilo mais sont tirées d'un stock de répertoires disponibles (verbaux et non verbaux) qui sont jusqu'à un certain degré partagés par d'autres individus, contemporains ou prédécesseurs. C'est à ce point que l'individu, est, pour ainsi dire, métaphoriquement transmué en un acteur social, ce qui signifie que « l'acteur » (comme dans une pièce de théâtre) est une construction sociale plutôt que le seul synonyme de la personne individuelle ou de l'être humain.

(Long 1989: 224-225)

7 Pode-se entender por "local" neste contexto não uma escala geográfica mas um domínio de ação que é investido pelos atores e engendra a constituição da área ou arena.

Conclusão

A densificação do tecido social, através do reconhecimento da agricultura familiar e a convergência entre esta e o campo do desenvolvimento sustentável, cria condições particularmente favoráveis à multiplicação das ações coletivas. Esses três fatores conduziram a rearranjos institucionais, a reestruturações organizacionais, tanto no seio das organizações locais quanto no seio dos organismos do Estado, traduzindo por isso mesmo a interdependência dos agentes ligados às configurações específicas do desenvolvimento rural. Os sinais de uma democratização do desenvolvimento são ainda discretos, mas tangíveis. Mas, entre a reprodução das práticas clientelistas e a difusão de novos modelos de relações mais democráticas, as OTR estão sempre “por um fio”.

Sem dúvida um dos principais limites deste processo de aprendizado está ligado à maneira como as experiências de desenvolvimento (projetos) chegam até a população envolvida. Assim, nos projetos que elas enquadram, essas organizações são responsáveis pela escolha de quem participa e quem não participa. As lideranças tendem a reforçar um pequeno grupo de beneficiários, apostando que os principais ensinamentos poderão se difundir aos outros. Isto indica que apesar das possibilidades de diálogo entre os diversos atores, essas situações de interface também dão lugar à reprodução de práticas clientelistas, eleitoreiras, etc. As dificuldades ligadas a essas práticas no processo de desenvolvimento rural são bem demonstradas pelos trabalhos de D’Incao e Roy (1995) e Durousset (2001).

Mesmo que as inovações sejam discretas, elas podem ser compreendidas como o indicador da criação de espaços abertos à sociedade rural, onde se pode desenvolver o exercício “de aprendizagem democrática” pela confrontação de interesses, negociação e mediação das injunções existentes. Os atores são conscientes da diversidade de determinantes na participação de cada um nas múltiplas interfaces, e eles experimentam coletivamente a necessidade de desenvolver novos procedimentos, dispositivos e mecanismos que permitam regular esta diversidade de lógicas e desembocar na possibilidade de imaginar coletivamente um mundo comum: aquele da gestão dos recursos naturais.

As experiências mostram que não existe um fatalismo nem das regiões amazônicas condenadas à concentração fundiária e extinção dos recursos naturais, nem das regiões do nordeste condenadas à seca e à pobreza sem outra alternativa senão migrar para os grandes centros urbanos.

Três elementos contribuem para a transformação da consciência discursiva e a competência dos agentes, traduzindo o processo de co-construção de saberes. De uma parte, as experiências vividas através dos projetos são o suporte de aquisição de competências, tais como definidas por A. Giddens (1987), a saber:

[...] tout ce que les acteurs connaissent (ou croient), de façon tacite ou discursive, sur les circonstances de leur action et de celle des autres, et qu'ils utilisent dans la production et la reproduction de l'action'.

Através da elaboração e execução, a aquisição dessas competências é um verdadeiro instrumento de governança local, em razão dos vínculos que os atores locais criam entre si nessas ocasiões. Estas experiências são portadoras de relações mais democráticas a nível da sociedade rural (ver particularmente D'Incao e Roy 1995), elas obrigam os diferentes atores a interagir e a confrontar seus diferentes interesses, gerando processos de inovação e de aprendizagem.

Por outro lado, no desenvolvimento dos projetos, toda uma série de situações imprevistas emerge dando lugar a uma reflexividade pragmática dos agentes, e vão até ao ajustamento mútuo das normas e das práticas. Como já sublinhamos, a oferta orientada pelo Estado favorece todo um conjunto de debates até a emergência de projetos que não estão sem influência sobre as práticas institucionais dos diversos agentes. Mas esses projetos podem também se encontrar em desacordo em relação às normas legais levando ao ajuste destas⁸.

Estes processos de inovação e de aprendizagem conduzem a um tipo de governança territorial negociada. Neste caso, o território, considerado como espaço social, se apresenta como um sistema de ação histórica,

8 Como foi o caso dos projetos de gestão florestal comunitária, que tiveram início quando não existiam normas legais que enquadrassem essa atividade pelas categorias de populações que os desenvolviam.

produzindo novas sociabilidades, práticas sociais, etc. Enfim, o processo de responsabilização das organizações camponesas, observado notadamente no caso amazônico, contribui nitidamente para a ampliação do reconhecimento e da performance da participação das organizações da sociedade civil, tudo entrando potencialmente em tensão com as necessidades de democratização e ampliação da base desta participação para uma melhor governança local dos recursos naturais. Portanto, as potencialidades de cada situação se atualizam combinando três lógicas de ação: integração, estratégica e subjetivação. Ao lado dos agentes emergem os sujeitos da ação (no sentido de Paulo Freire) que procuram o controle da historicidade.

Bibliografia citada

- Albaladejo, C. (2003). “La politique du “pacte territorial” produit-elle en Amazonie un apprentissage social dans le domaine du développement rural?”. Colloque “Anthropolitique et Gouvernance des Systèmes Complexes Territoriaux”, 21 mai, Hôtel de Région, Toulouse, LEREPS - CIRESS, 15 p.
- Bako-Arifari, N.; Le Meur, P-Y. (2001). “Une anthropologie sociale des dispositifs du développement”, in: Bare, J-F. (ed.). *L'évaluation des politiques de développement: approches pluridisciplinaires*. Paris: L'Harmattan, 120-173.
- Bierschenk, T.; Chauveau, J-P. ; Olivier de Sardan, J-P.(org.) (2000), *Courtiers en développement*. APAD: Karthala, Mayence, 328 p.
- Bourdieu, P. (1984). *Questions de sociologie*. Paris: Minuit.
- Coy, M. (1996). “Différentiation et transformation de l'espace au Nord du Mato Grosso: contribution à un modèle dynamique des fronts pionniers en Amazonie brésilienne”, in: Albaladejo, C., Tulet, J. C. (dir.) *Les fronts pionniers de l'Amazonie brésilienne*. Paris: L'Harmattan, 103-127.
- D’Incao M. C., et Roy, G. (1995). *Nós, cidadãos. Aprendendo e ensinando a democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 279 p.
- Dubet, F. (1994). *Sociologie de l'expérience*. Paris: Seuil.

- Durousset, E. (2001). *À qui profitent les actions de développement ? La parole confisquée des petits paysans (Nordeste, Brésil)*. Paris: L'Harmattan, 177 p.
- Elias, N. (2004/1970). *Qu'est-ce que la sociologie ?* Paris: Ed. de l'Aube. Agora Pocket, 222 p.
- Giddens, A. (1987). *La constitution de la société*. Paris: PUF.
- Hébette, J. (2002). "Movimento sindical e ações de desenvolvimento rural na região de Marabá. A construção de um nível regional de ação em parceria". *Agricultura Familiar*, 1 (3): 141-172.
- Léna, P., et al. (1996). "L'oppression paternaliste au Brésil", in *Lusotopie 1996*, Paris: Karthala/CEAN.
- Long, N. (1989). "Encounters at the interface. A perspective in social discontinuities in rural development". *Wageningen Studies in Sociology*, 27. Wageningen: Agricultural University.
- Muchagata, M., et al. (2003) "A participação da sociedade civil na elaboração e implementação de políticas agrárias e ambientais na Amazônia Oriental nos anos 90", em A. Simões (org.), *Coleta Amazônica. Iniciativas em pesquisa, formação e apoio ao desenvolvimento rural sustentável na Amazônia*. Belém: Alves, 38-60.
- Olivier de Sardan, J. P., 1995, *Anthropologie et développement: essai en socio-anthropologie du changement social*. Paris: Karthala-APAD, 221 p.
- Picard, J., (1996), "La formation de clientèles chez les petits agriculteurs de la région de Marabá (Amazonie brésilienne)", in: *Lusotopie 1996*, Paris: Karthala/CEAN, 229-241.

Anexo 1: Breve descrição dos dois programas

O Proambiente

Aos olhos das OTR amazônicas, o Proambiente representa um verdadeiro desafio. Todas colocam em destaque este projeto de política pública, que teve início em 2004 com a implantação de uma dezena de pólos experimentais em toda a região amazônica.

Segundo um documento da FVPP, o Proambiente é “um programa de desenvolvimento socioambiental de produção familiar rural na Amazônia, um programa de desenvolvimento rural sustentável (...)”. Inspirados nos debates sobre a multifuncionalidade da agricultura, o Proambiente visa o reconhecimento (tanto entre os agricultores quanto junto aos poderes públicos e os atores de mercado) e o fornecimento de serviços ambientais. Mede-se assim toda a capacidade das OTR para captar e integrar as discussões internacionais e ligá-las à defesa de sua própria causa.

Trata-se então de um programa que passou por uma maturação progressiva a partir de 1999, quando as mobilizações anuais dos “Gritos” reuniam diferentes organizações rurais. Em 2001, uma primeira proposição foi apresentada e discutida pelas organizações presentes e as ONG que tomaram parte na elaboração (a FASE em particular). Em 2002, a Transamazônica foi escolhida como um dos doze primeiros pólos experimentais.

Este programa se apresenta por sua vez sob a forma de um crédito submetido à “ecocondicionalidade” e de um programa de planificação e de assistência técnica das atividades produtivas do agricultor. Em função das características ecológicas e ambientais de cada propriedade, os técnicos elaboram, em parceria com o agricultor, um projeto para o reflorestamento ou o uso dos recursos naturais presentes no estabelecimento agrícola. Cada um dos pólos atenderá cerca de 500 famílias de agricultores.

Os recursos colocados à disposição deste programa permitem financiar uma equipe administrativa em Altamira, formada por duas pessoas, uma equipe técnica composta por um profissional de nível superior em

ciências agrárias (agrônomo, engenheiro florestal ou licenciado), que coordena as atividades desenvolvidas pelos técnicos de nível médio, assim como quinze agentes florestais comunitários. Esses últimos são pessoas escolhidas entre as famílias participantes em cada localidade e têm por objetivo garantir um acompanhamento das experiências e interagir com os técnicos.

Os dirigentes insistem, sobretudo, no seu caráter inovador e promissor. Aos seus olhos, se trata antes de uma grande vitória política o fato de que o governo tenha concordado em fazer uma política específica para o desenvolvimento da Amazônia, de início sob a égide do Ministério do Meio Ambiente, depois do Desenvolvimento Agrário. Uma transferência que todos aprovaram, demonstrando na mesma ocasião que se trata verdadeiramente de um programa de desenvolvimento rural sustentável e não de um “simples” programa de conservação. Seu principal triunfo, segundo eles, é que o mesmo foi “adaptado para a região amazônica” e não elaborado dentro dos escritórios, longe das realidades sociais e ambientais das populações rurais regionais.

Para a representante da FETAGRI no Pará, esta planificação enfim vai permitir às organizações sair de seu papel de “bombeiro”: a linha de crédito específica permite lançar um desenvolvimento, integrando totalmente (pelo menos nos objetivos) a sustentabilidade ambiental.

Gestão da água pelas cisternas familiares e crédito mútuo

Desde 2002, a Articulação do Semi-Árido Brasil (ASA-BRASIL)⁹, obteve do Estado Federal um vasto programa de apoio às iniciativas de autoconstrução de cisternas de captação e armazenamento das águas das chuvas no Estado da Paraíba. Este programa “1 Milhão de Cisternas” (PIMC) foi negociado na escala do conjunto dos 9 estados do Nordeste por uma fundação, a Articulação no Semi-Árido Brasileiro (ASA). Esta

9 Rede unificadora das articulações similares de cada Estado da região semi-árida. Estas constituem um fórum integrante das associações, paróquias, sindicatos, ONG e personalidades, numa reflexão e ação comuns em favor dos produtores familiares da região semi-árida.

fundação gere o programa P1MC através das Unidades de Gestão Locais, que são confiadas às ONG ou às OTR membros da ASA (Cf. Sabourin *et al.* nesta sessão). A autogestão na construção destas cisternas, representa um remédio para os dois grandes problemas do Nordeste: a falta de água potável para as famílias por uma parte, e por outra, a dependência na qual os políticos mantêm o povo, através de chantagem com os caminhões-cisternas que abastecem as comunidades rurais sem água.