

# Capítulo 1

## O papel e os desafios do fórum no enfoque de desenvolvimento territorial: a experiência de Acauã

Sergio Guilherme de Azevedo  
Marc Piraux  
Cândido Roberto de Araújo

### Introdução

O governo brasileiro, com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, optou pelo enfoque territorial como elemento norteador de políticas públicas, especialmente aquelas voltadas para o campo, especificamente para a agricultura familiar. Em várias regiões do Brasil as políticas de desenvolvimento territorial, ao lado das políticas sociais de educação e saúde, têm sido apresentadas como uma forma privilegiada de intervenção do Estado.

Na implementação desta política houve grande dificuldade de encontrar vias e meios adequados para favorecer o desenvolvimento territorial. Tanto as

competências como as metodologias faltaram. Um grande esforço tem sido organizado pelo Estado Brasileiro e as diferentes instituições parceiras para tentar responder a estas necessidades.

O nosso artigo tem como objetivo apresentar a experiência do fórum num projeto desenvolvido pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - Embrapa, o Centro Internacional de Pesquisa Agronômica para o Desenvolvimento - CIRAD e a Food and Agriculture Organization - FAO (Tonneau, 2003) com 4 municípios de 2 estados (Piauí e Pernambuco). Este projeto, que não foi realizado com a SDT, visa o desenvolvimento de capacidades locais para convivência com o semi-árido e a melhoria das condições de segurança alimentar de famílias de agricultores pobres, nos estados de Piauí e Pernambuco. Este artigo focaliza-se especialmente no papel e no funcionamento do fórum.

O projeto foi desenvolvido com instituições locais parceiras: Centro de Assessoria e Apoio aos Trabalhadores e Instituições não Governamentais Alternativas – Caatinga, organização não governamental local, o Núcleo de Educadores Populares do Sertão de

Pernambuco - NEPS, organização não governamental local, e a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Piauí – Emater - PI. Beneficiou-se de financiamento do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA e da Embaixada da França no Brasil. Para apresentação desta experiência será tratada, numa primeira parte, os pressupostos do desenvolvimento territorial e as hipóteses do trabalho de animação para o desenvolvimento que foi obtido. Numa segunda parte, vamos apresentar, em si, a experiência e, no final, tiraremos alguns ensinamentos.

### **Território e desenvolvimento territorial**

A principal justificativa para a utilização do conceito de desenvolvimento territorial no Brasil é que este surge como uma das possibilidades de resposta articulada entre o poder público e a sociedade civil diante dos problemas apontados como causas do subdesenvolvimento, a saber: o tradicionalismo, a dominação e a exploração, a ausência de empresários e de dinamismo social.

O desenvolvimento territorial favorece a emergência de valores universalistas, baseados no resgate da identidade do território: busca reforçar a coesão social, os laços de solidariedade comunitária, objetivando ressaltar a equidade, o respeito à diversidade, a solidariedade, a justiça social, o sentimento de pertencimento e inclusão. Aumenta a capacidade de ação da sociedade civil e dos movimentos de base, com forte ação dos empresários portadores de iniciativa.

Trata-se de um processo específico de aproveitamento e produção de capital social, num processo de ação coletiva que se fundamenta em laços de proximidade, reciprocidade e confiança mútua e que podem ser traduzidas "em crescimento e geração de riquezas" (DUNCAN, 2003). Putnam (1996) explica o desenvolvimento dos territórios pelo desempenho institucional das administrações ligado à falta de capital social, definido como "o conjunto de características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas".

Não se pode falar de desenvolvimento territorial, sem fazer referências ao "*empowerment*". Para Laverack e Labonte (2000), o *empowerment* pode ser definido como o meio pelo qual as pessoas adquirem maior controle sobre as decisões que afetam suas vidas; ou como mudanças em direção a uma maior igualdade nas relações sociais de poder (por exemplo, nas relações com quem detém recursos, legitimidade, autoridade e/ou influência). Para Vasconcelos (2004), o *empowerment* significa o aumento do poder e da autonomia pessoal e coletiva de indivíduos e grupos sociais nas relações interpessoais e institucionais, principalmente daqueles submetidos a relações de opressão, discriminação e dominação social. Nesta perspectiva, uma ação de *empowerment* estimula e favorece a coesão social e territorial das regiões e dos países onde ela é empregada como elemento harmonizador dos processos de ordenamento (regulação descendente), e de desenvolvimento (reação ascendente), das sociedades nacionais.(DUNCAN, 2003).

Estes dois processos de ordenamento e de desenvolvimento fazem referências às ações complementares (planejamento territorial e experimentação

social) e às articulações entre dois atores principais (o Estado e a sociedade civil organizada). Um dos pontos cruciais na noção de desenvolvimento territorial, e até o momento ausente nas experiências concretas já vivenciadas, é o entrecruzamento e a interligação entre as iniciativas locais e a ação dos poderes públicos em todas as esferas – nacional, estadual e municipal. Nesta perspectiva, o desenvolvimento territorial aparece como uma das possibilidades de resposta articulada entre o poder público e a sociedade civil para ultrapassar a distinção entre *bottom-up* – de baixo para cima – e programas verticais, *top-down* – de cima para baixo –, que são propostos a partir de uma perspectiva institucional.

## **Um fórum: para que fazer e para que resultados?**

### **O projeto**

O projeto de Cooperação Técnica firmado em 2003 tinha como objetivo delinear uma metodologia de implementação do desenvolvimento territorial. A sua abrangência inicial era 10 municípios de 2 estados (Piauí e Pernambuco). De maneira clássica, no seu início em 2004, um diagnóstico inicial foi realizado. Rápido, identificou os

problemas, as experiências e iniciativas portadoras de desenvolvimento. A falta de infra-estrutura (água, saúde, comunicação, transportes e eletrificação) e de serviços de assistência técnica não permitem uma consolidação dos sistemas produtivos. Outro ponto relevante a considerar é a falta de experimentação social e técnica na região, sobretudo no Piauí. Enfim, uma grande limitação para o desenvolvimento da região está ligada a uma ausência de uma administração pública de qualidade e a raridade da informação e da comunicação. A falta de articulação e de comunicação entre os diferentes atores da sociedade, a falta de contratualização, tanto para definir os objetivos e elaborar os projetos como para executá-los é um ponto central. Por exemplo, ficou evidente que havia uma subtilização e uma utilização inadequada dos novos recursos do governo federal devido a esta falta de informação e comunicação.

Este último ponto justificava, no projeto, uma linha política (processo de intercâmbio político) que tratava de (1) formar e consolidar instituições locais e (2) articular as instituições locais e outras externas ao território, de maneira a consolidar um método comum de

desenvolvimento, calcado na agricultura familiar e na convivência sustentável com o semi-árido. Também se espera que a articulação político-institucional identifique as competências de cada instituição envolvida e defina as responsabilidades de cada uma delas dentro do projeto.

A necessidade de criação de um espaço, o fórum, capaz de convergir diferentes linhas de pensamento, ideologias e competências, sem perder o foco do desenvolvimento em discussões estéreis e de cunho político-partidário, pareceu-nos, de fato, o melhor caminho na consecução dos objetivos seguintes:

- Construir um lugar, um espaço de discussão, de diálogo, de intercâmbio entre os diferentes atores do desenvolvimento;
- Criar instrumentos e métodos de análise e de negociação próprios do território;
- Definir as grandes orientações de um projeto de desenvolvimento para ele;
- Traduzir estas orientações em ações concretas;
- Criar instrumentos de governança;
- Fornecer um espaço de representação aos atores da sociedade civil.

## A implementação do fórum

A construção do fórum no que passou-se a denominar "Território do Alto Sertão do Piauí e Pernambuco" aconteceu desde do 14 de setembro de 2004. O processo está ainda em andamento. Ao decorrer das reuniões, duas grandes temáticas foram tratadas em paralelo.

A primeira foi em torno da "instituição-fórum" como espaço de diálogo entre os diferentes atores do território. Num primeiro tempo, o comprometimento falho das entidades e pessoas fez, no entanto, com que pouco das discussões evoluísse. A observação de que **pessoas** engajadas socialmente e comprometidas com suas entidades poderiam ser a base de sustentabilidade social dele, levou-se a repensar a abordagem metodológica. Chegou-se a conclusão que havia necessidade de constituí-lo apoiando-se nos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRs). Este processo permitiria que o fórum pudesse coordenar as suas ações com os conselhos responsáveis das políticas rurais.

O fórum ficou constituído por representantes das prefeituras, dos STR, das associações, das instituições de

apoio (ONGs), de universidades (UNIVASF e FACAPE), dos bancos e do Estado (Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba - CODEVASF, Embrapa, Programa de Combate à Pobreza Rural de Pernambuco – Renascer, Programa de Combate à Pobreza Rural do Piauí – PCPR, Secretaria de Produção Rural de Pernambuco – SPR através do Instituto Pernambucano de Pesquisa Agropecuária – IPA). Deve-se observar que a atuação dos representantes dos conselhos do Fundo Municipal de Ação Comunitária – FUMAC dos quatro municípios, dos representantes das associações de produtores e dos sindicatos foi determinante. Com esta nova dinâmica o poder público, que já fazia parte dos conselhos do FUMAC e dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável - CMDR, passou a observar com interesse o desenrolar das atividades do fórum, pois a participação da base das entidades tornou-se evidente e primordial nas discussões e encaminhamentos. No decorrer dos trabalhos foram propostas discussões para a sua institucionalização. Duas idéias surgiram. Uma levava o fórum a se tornar uma entidade de direito, capaz de elaborar, implantar e gerir recursos e projetos, com

todas as prerrogativas necessárias para tal. Outra buscava a manutenção de um espaço neutro, aglutinador de ideologias diversas, propositivo e capaz de discutir políticas públicas e elaborar planos e programas de desenvolvimento para o território. Com a prospecção de experiências que estavam ocorrendo em outros territórios ou regiões, a consolidação da situação institucional do fórum passou a ser rediscutida em novas bases.

A segunda temática foi em torno da elaboração de um plano de desenvolvimento territorial, que significou uma capacidade de definir um plano de atuação desenvolvido em parceria com as instituições do governo e programas de investimentos, valorizando os já existentes e de discutir políticas públicas e temas importantes como água, educação e comunicação.

As discussões passam, então, a serem focadas na busca dos “eixos norteadores”. A necessidade de projetos focados em soluções para problemas comuns e de impacto mensurável em diferentes níveis de intervenção, foi o objeto das reuniões. Estas reuniões tornaram-se itinerantes (cada município recebia o fórum) e mensais.

A realização de reuniões mensais permitiu a consolidação de grupos de trabalho para, dentro das discussões sobre “idéias norteadoras”, elaborar propostas para o aprofundamento das discussões em bases mais consistentes. Destes grupos de trabalho duas propostas surgiram: o problema da água e assistência técnica. Estes dois temas foram agrupados em uma única proposta, sob a forma de um projeto amplo, porém facilmente desmembrável em projetos de menor porte e mais direcionados. O tema “água” foi abordado nos âmbitos educacionais e infraestrutura exigindo a elaboração e aplicação de um diagnóstico participativo bastante preciso e sistematização dos dados obtidos. Os atores perceberam as reais necessidades e possibilidades de ampliação do suporte hídrico, tanto para uso humano como para produção animal e vegetal. A severidade do período seco, no ano de 2005, pode ser ligeiramente amenizado com o uso dos resultados do diagnóstico no pedido de “situação de emergência”. O envio rápido dos dados solicitados pela Defesa Civil, graças ao diagnóstico realizado, abreviou o tempo de tomada de decisão. Os sistemas produtivos e a falta de assistência técnica no território foram abordados

de forma transversal na proposta de municipalização da agricultura, em moldes semelhantes ao que ocorre com o Programa Saúde da Família (PSF), da Educação (FUNDEF) e, como já se inicia, na assistência social e psicológica com o Programa de Atendimento Integral à Família (PAIF). Os desdobramentos que ocorreram após a apresentação do projeto tornam esta proposta, se não fundamental, mas complementar ao que o fórum discute e analisa na fase atual.

Uma reunião ampliada em julho de 2005 teve com pauta a apresentação, ao plenário, do projeto, seus possíveis desdobramentos e encaminhamentos necessários à busca de oportunidades de viabilização. Nesta reunião contou-se com a participação de todos os prefeitos do território, um Deputado Federal com base eleitoral na região, um assessor de outro, superintendentes das Superintendências Regionais da CODEVASF com sede em Petrolina, em cuja jurisdição os municípios pernambucanos se encontram e Juazeiro, gerentes das agências dos bancos que atuam no espaço, instituições federais, estaduais e privadas com ações e público de modo geral. O projeto foi solicitado pelo parlamentar

presente e apresentado em sessão da Câmara dos Deputados em sessão ordinária em 05/08/2005, permitindo os desdobramentos que caracterizarão a nova fase do processo.

### **As evoluções atuais**

Desde agosto de 2005 foram feitos os encaminhamentos necessários para que o projeto tivesse uma apreciação mais ampla pela sociedade e potenciais financiadores foram contatados. Além da análise e discussão de diversas experiências observadas em outras regiões ou territórios. Foi estabelecido um calendário de reuniões a cada 45 (quarenta e cinco) dias, aproximadamente, com reuniões intermediárias do Conselho Diretivo. Nestas seriam discutidos e analisados os encaminhamentos das reuniões, ficando o fórum com maior capacidade de análise, pois os fatos e dados seriam apresentados e discutidos juntamente com as considerações do Conselho.

Os consórcios intermunicipais chamaram a atenção do fórum como uma ferramenta possível para alavancar o desenvolvimento, agregando assistência técnica,

elaboração de projetos de desenvolvimento rural, permitindo parcerias e constituição de um grupo operativo flexível para as ações necessárias.

A experiência dos Consórcios Intermunicipais de Produção e Abastecimento de São Luís e região dos cocais no estado do Maranhão, CINPRA – São Luís e CINPRA – Cocais, foi discutida numa reunião, onde representantes dos dois consórcios apresentaram suas experiências, dificuldades e avanços. Contou-se com a presença de três dos quatro prefeitos do Território e demais parceiros e membros. Pode-se afirmar que a idéia do consórcio foi bem aceita.

Um desdobramento decorrente das ações do fórum foi a implantação do “Programa de fomento de oportunidades comerciais da agricultura familiar” desenvolvido pela Fundação Lyndolpho Silva, o qual beneficia agricultores familiares em um processo de transição agroecológica ou orgânica, apoiando e criando oportunidades de negócios para os agricultores do Território.

## Resultados

O fórum de Desenvolvimento Territorial do Alto Sertão do Piauí e Pernambuco tem resultados muito positivos. Revela a apropriação dos mecanismos do desenvolvimento pelos atores locais, revela competências locais e leva a uma nova forma de governança. Ele traduz uma dinâmica de desenvolvimento real. Um ponto a ressaltar é a mobilização e o interesse manifestados pelos diferentes parceiros. Percebeu-se muito claramente que localmente as pessoas, representando entidades, imprimem a dinâmica necessária. As reuniões tiveram públicos variáveis, com reuniões concorridas com mais de uma centena de pessoas a reuniões com pouco mais de vinte e cinco pessoas. Vinte reuniões foram realizadas, com a participação de um público fixo de aproximadamente  $\frac{3}{4}$  do total presente a cada reunião. O poder público passou a designar seus representantes, permitindo melhoria da base institucional em função da melhor interlocução observada.

O território ocupa uma área de 4.698 Km<sup>2</sup>, nos 4 municípios já citados, mas com as ações de articulação do "Programa de fomento das atividades comerciais da

agricultura familiar”, os municípios de Jacobina do Piauí e Paulistana no Piauí e Petrolina em Pernambuco pouco a pouco passam a freqüentar as reuniões, e apresentar candidatos às capacitações. Este projeto acatou o fórum como seu “Conselho Territorial” e contratou técnicos para articular com diferentes entidades a solução de problemas específicos dos setores produtivos, criando “bancos de conhecimento local” e de técnicos, apoiando a Embrapa, o CIRAD e demais parceiros na discussão e solução das demandas territoriais.

As discussões, extrapolando a capacidade de ação do fórum, exigiram a construção de uma nova institucionalidade que permitisse a gestão, implantação e elaboração de propostas de financiamento com respaldo jurídico – institucional que ele não possuía. A união dos municípios em torno de objetivos comuns passa a ser base institucional das discussões sobre desenvolvimento, necessitando somente apropriar a forma jurídica em que ele será consolidado. Hoje, a criação de uma entidade executora dos projetos, o Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento, cria nova perspectiva para o desenvolvimento e criação de oportunidades. O poder

público dos municípios de Acauã, Afrânio e Dormentes encaminhou para suas Câmaras Municipais o Projeto-de-lei de criação do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Rural do Semi-Árido – CINDER Semi-Árido (denominação provisória). Somente o município de Santa Filomena ainda não sensibilizou o poder público quanto às vantagens do consórcio. Este processo sabemos que é longo, pois envolve receitas municipais e apropriação de ações que não são circunscritas aos limites municipais. Convênios com agentes financeiros (Banco do Brasil e Banco do Nordeste) estão sendo sinalizados, restando para tal a criação formal do Consórcio. O município de Petrolina, em Pernambuco, e os de Jacobina e Paulistana no Piauí já iniciam os primeiros contatos.

### **Por que o fórum funciona hoje?**

Gostaríamos de fazer uma análise das condições que julgamos ser importantes para que o fórum possa cumprir os seus objetivos.

## Uma reflexão sobre o espaço

No início do processo, houve uma reflexão sobre a delimitação do território. A sua delimitação geográfica atingiria um número muito maior de municípios, principalmente do estado do Piauí. As limitações orçamentárias reduziram a atuação aos municípios de Acauã no Piauí e Afrânio, Dormentes e Santa Filomena em Pernambuco. As equipes dos parceiros do Piauí (Emater, ONGs, etc.) foram convidadas à acompanhar os trabalhos na perspectiva de agregar os demais municípios ao fórum (Petrolina, Paulistana, Jacobina...). Julgamos que começar com um pequeno território permitiria a sua apropriação pelos atores locais porque é um espaço que faz senso para eles. Um espaço grande demais encareceria e dificultaria o processo. Hoje, cada município anfitrião arca com as despesas de seu pessoal e com a alimentação, espaço e demais necessidades locais. Este é uma prova da implicação do município e apropriação pelos atores locais.

## **Com uma vontade muito forte inscrita no tempo**

Desde o início do processo, julgou-se ser de fundamental importância o fato de ter uma vontade de realizar essa experiência. A equipe que organizava e animava o fórum não se desencorajou com as primeiras reuniões, as quais foram muito difíceis nas condições encontradas. Também, e a ele ligado, a equipe utiliza o tempo para explicitar o processo, os objetivos e implementar a metodologia de sua implantação. Esta estratégia procurou assegurar o (re)conhecimento dos diversos atores, suas competências e a dinâmica social a ser implementada. É importante respeitar o ritmo das pessoas locais e respeitar a regularidade do processo (a agenda, com duas reuniões mensais pode, também, ter influenciado o esvaziamento pelas entidades). A fidelidade dos atores ao processo é condição necessária para a continuidade do trabalho, permitindo maior visibilidade perante o público beneficiário. De fato, com praticamente dois anos de funcionamento, o fórum funciona com uma real participação.

## Uma real representação e participação

O fórum é um lugar de representação e de participação efetivas apesar da fragilidade e do fracasso relativo das organizações da sociedade civil.

- Este fato, grave do ponto de vista do desprendimento e comprometimento exigido para esta forma de abordagem do desenvolvimento, levou-se a buscar na base das instituições, pessoas com liderança nata e preocupação com a realidade. Nesta perspectiva houve um trabalho de discussão sobre a representatividade dos membros e como ele é visto: um espaço de intercâmbio entre os diferentes atores do território. Esta explicitação levou a definir critérios de participação. Os critérios foram de dois tipos: critérios de representação (quais são as diferentes categorias sociais que deviam ser representadas) e critérios pessoais de compromisso. Os critérios escolhidos são os seguintes: ter capacidade de um bom diálogo, ter compromisso, gozar de credibilidade e responsabilidade perante as comunidades, ter

conhecimento da realidade do município, ter experiência com trabalho social, residir no município, ter disponibilidade de tempo, ser indicado por entidades representativas - Prefeituras, Sindicato dos Trabalhadores Rurais, ONGs, Representantes das Associações, etc.

As necessidades, a percepção e as ações concretas surgidas desta demanda são importantes também para estimular a motivação e a participação, a fim de (re)começar o trabalho de maneira concreta. Foi acordado que deveriam ser escolhidos temas suportes para um exercício de elaboração de projetos; primeiramente só com os membros e depois apresentando e consolidando as idéias de projetos com parceiros tanto técnicos como financeiros. Este exercício resultou na expressão das necessidades da população, baseado nas experiências de desenvolvimento bem sucedidas e apropriado pelas populações. Com metodologia especial, conseguir que o planejamento rural não seja dominado pelos tomadores de decisão,

distantes da realidade. Foi uma condição importante para a participação.

- Ele foi criado como um lugar de democracia, onde todos têm o direito de falar, de expressar sua visão política do futuro, mas sem cair no ativismo político partidário.
- Teve também uma relação entre a participação e um processo de formação, sobre o qual retornaremos seguidamente.
- Enfim, o peso político do fórum como espaço privilegiado de discussão e apropriação das ferramentas necessárias ao desenvolvimento surgiu e a legitimidade e a dinâmica que ele implementou levou à participação dos prefeitos.

### **Privilegiando o capital social**

A análise dos critérios escolhidos mostra uma preocupação com o "capital social" (ABRAMOVAY, 1998). As pessoas, representando entidades, passaram a constituir o capital social desejado como ferramenta básica das discussões e apropriação da percepção de que eles são os atores principais do processo de desenvolvimento.

Os parceiros iniciaram a construção do espaço de discussão e abordagem de problemas e soluções apoiados nos poderes constituídos. Este fato, tomado *per si*, permitiria a evolução consistente do espaço para um fórum atuante e efetivo nos seus objetivos. Porém as particularidades do território, com seu histórico de dominação político-fundiária – particularidades estas muito presentes no semi-árido nordestino – impediram a apropriação do espaço pelo público-alvo e o poder público pouco ou nada se fez presente no início das discussões. A sociedade civil organizada foi esquecida. Nossa percepção levou a conscientização de que o espaço necessitaria de um **corpo** social engajado e responsável pelo próprio desenvolvimento. A transformação de simples e pobres agricultores no capital social ocorreu quando da apropriação do fórum por eles, dinamizando as discussões, buscando oportunidades de interlocução e repensando sua realidade como atores principais do processo de desenvolvimento.

## **Com um processo de aprendizagem.**

Uma metodologia de planejamento que permite criar um local de aprendizagem onde as pessoas vão buscar informações, analisar as experiências, experimentar e avaliar. A metodologia privilegiava a elaboração de projetos para promover experiências. O pressuposto é que não há soluções prontas, que se necessita de uma experimentação para encontrar pistas. A idéia é promover experimentações sociais, técnicas e institucionais que, acompanhadas, vão ser espaços de produção de referências. Compartilhar as informações disponíveis para os membros terem uma visão comum da situação ou pelos menos conhecer as opiniões e as visões dos parceiros. Serviu para dar aos técnicos um conhecimento mínimo da zona para engajar um diálogo com as populações. Os resultados permitiram ao fórum um conhecimento da realidade do território que não existia de modo oficial, permitindo novas avaliações por parte do poder público e sociedade civil. De fato, foi na discussão com as comunidades, nos diferentes encontros, que os grandes traços da situação da região foram definidos e apropriados. Identificar, acompanhar, registrar e analisar as

experiências sociais na perspectiva de reverter este quadro, esta situação.

## **Os arranjos institucionais relevantes**

Para permitir o funcionamento do fórum e ativar a participação e a representação, uma organização foi pensada. Foram estabelecidas em contrato amplamente discutido, regras claras de envolvimento, responsabilidades e critérios de comportamento para facilitar a articulação entre a iniciativa privada, organização da população (comunidades, sindicatos, associações), instituições de apoio (governamentais e não-governamentais) e poderes públicos. Foram criados, baseados no estatuto proposto, Conselhos Diretivos Municipais, com representação do poder público, associações, sindicatos dos trabalhadores rurais e igrejas, além da figura do Coordenador Municipal e, de modo central, um Conselho Diretivo, composto pelos Coordenadores Municipais, Conselhos Diretivos Municipais e um Secretário Executivo. A plena ação destes conselhos somente ocorreria nos últimos meses. Estes arranjos institucionais que prevêm a institucionalização do fórum

significam consolidá-lo como *locus* da governança territorial. Isso permitiria que ele pudesse coordenar as suas ações com os Conselhos responsáveis das políticas rurais. Enfrentar este desafio implica em encontrar boas soluções para antigos problemas dos programas de desenvolvimento: aproximar os tomadores de decisão das realidades sociais; garantir a participação das organizações da sociedade civil; dinamizar as administrações municipais carentes de recursos humanos e financeiros; e viabilizar o funcionamento dos conselhos municipais. Em resumo, garantir as práticas da boa governança. Também buscando uma “entidade” com personalidade jurídica capaz de executar, elaborar projetos e implantá-los, gerindo os recursos, contratando técnicos.

Podemos considerar que o fórum, no seu estatuto, ao criar os Conselhos Municipais e o Conselho Diretivo com as representações bem fundamentadas, estabeleceu sua relação com o poder público. Este assumiu seu lugar após perceber a apropriação dos mecanismos e propostas pela sociedade.

## **Dinâmicas locais fortalecidas pela formação**

A busca de competências engajadas foi primordial no avanço do processo no fórum. Foi nesta perspectiva que se definiu priorizar a implantação da Universidade Camponesa. Para além do impacto na montagem de projetos produtivos, deve-se notar que após a consolidação da base social nas associações, sindicatos e conselhos do FUMAC e CMDR, o público pouco a pouco se tornou mais efetivo em termos de participação. A participação dos jovens agricultores que estavam neste processo de capacitação possibilitou a participação das comunidades as quais eles estavam vinculados. O fórum viabilizou-se pela participação efetiva dos atores e pela efetividade das discussões.

## **Fórum, competência e dinâmicas locais**

Nesta perspectiva de formar competências, percebeu-se que a formação deveria ir além de uma simples capacitação técnica. Ela deveria permitir aos beneficiários entender a relação entre a inovação e o sistema de produção, identificar as necessidades de adaptação, favorecer estas adaptações, mobilizando os

meios das políticas públicas. A capacitação técnica (domínio das tecnologias) está incluída numa reflexão global sobre o sentido e os impactos esperados desta tecnologia no sistema. Isso implica em um itinerário pedagógico que respeita as seguintes etapas: análise da realidade, definição de estratégias de transformação dos sistemas de produção, apresentação e discussão das técnicas, capacitação (domínio das técnicas). De fato a formação é uma formação pela pesquisa/ação: observação, modelização/teorização, experimentação, avaliação (método científico hipotético-dedutivo). Adota-se nesta formação a Pedagogia da Alternância, com a organização de sessões quinzenais (aulas presenciais) de dois dias de capacitação, com atividades de campo entre cada sessão, e acompanhamento das atividades do projeto. Esta pedagogia fortalecerá a ação dos mobilizadores sociais.

Estes jovens, denominados inicialmente "Agentes de Desenvolvimento Rural" - ADR e, hoje, "Agentes de Desenvolvimento Sustentável" - ADS, fazem parte como ação transversal nos projetos que apóiam o território e, cremos ser a ação de maior impacto de médio e longo

prazo dos projetos. São agricultores da região, escolhidos pelas comunidades, interessados e com competências (alfabetizados, engajamento social, interesse para a "coisa técnica", responsabilidade, credibilidade e etc.) para assumir um papel de agentes de desenvolvimento rural. A primeira turma formou vinte e cinco jovens. A segunda turma, com trinta e dois jovens terminou o ciclo de capacitação em junho de 2006. Mais uma turma de trinta e dois jovens está programada para término em novembro de 2006.

A figura do ADS vem para cobrir uma imensa lacuna em ações que formem agricultores familiares e lideranças, assim como dos próprios técnicos de suas organizações e das organizações de apoio, ou seja, pessoas com maior capacidade de atuar como atores protagonistas neste processo de geração/difusão. A Universidade Camponesa vem com o objetivo de oferecer aos jovens camponeses uma oportunidade de desenvolvimento social através de sua participação nas ações típicas da universidade: ensino, pesquisa e extensão. O desafio é fornecer uma formação inicial para facilitadores, a fim de que eles possam entender a filosofia de um projeto de desenvolvimento

sustentável e de manejo dos recursos naturais, baseada na interação entre as perspectivas, interesses e projetos dos agricultores familiares e de suas organizações e no referencial teórico, analítico e prático das disciplinas científicas. Isso contribuiria muito para a implementação de um projeto de desenvolvimento sustentável almejado.

A inserção destes jovens no processo de desenvolvimento ocorre em um primeiro momento como articuladores locais em suas comunidades. Passam a ser referência técnica local ao atuarem mais diretamente como capilares na assistência técnica e elaboração de projetos do “Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar” – PRONAF. Hoje oito jovens da primeira turma atuam no município de Acauã no Piauí junto a técnico projetista credenciado pelo Banco do Nordeste, avaliando, diagnosticando, discutindo e auxiliando na elaboração de projetos em suas comunidades. O projetista remunera os ADS por produto (projeto elaborado e liberado). O Banco do Nordeste, parceiro de grande importância do fórum, ao perceber a qualidade das abordagens dos projetos apresentados, demandou à Embrapa um projeto específico de capacitação para o território.

## **Desafios de continuidade**

Uma grande dificuldade está ligada à continuidade do processo e ao acompanhamento. Esta continuidade vai depender de alguns elementos seguintes.

### **Os meios humanos e financeiros.**

A animação exige tempo e deslocamentos, portanto financiamento. A procura da autonomia, paradoxalmente, necessita de intervenção externa do governo federal para garantir a independência do processo. Como é de costume, os financiamentos do governo não são os mais adequados para garantir a continuidade, as necessidades de financiamento de ações de prospecção de oportunidades etc.. Demandam recursos nem sempre disponíveis ou utilizáveis. A constituição de fundo de reserva consolidado em entidade de direito capaz de viabilizar as respostas às demandas pode suprir as necessidades.

## **A questão da institucionalização do consórcio e da agência de cooperação técnica.**

O Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Rural do Semi-Árido - CINDER Semi-Árido, caso seja implantado, caso não ocorram dificuldades de ordem política que possam retardar a constituição de direito da entidade, será a figura executora que se buscava nas discussões de institucionalização do fórum, deixando-o como o espaço de discussão e aconselhamento, traçando diretrizes e programas para o desenvolvimento territorial. A figura do CINDER Semi-Árido potencializará as ações do programa, viabilizando equipes técnicas, projetos e capacidade de gestão e implantação de ações. Dentro do consórcio, e com a ajuda financeira da Fundação Lyndolpho Silva (criada pela articulação Embrapa-Contag), um setor será criado para a gestão da assistência técnica, baseada na rede de agentes animadores, os ADS. Eles facilitarão a articulação entre as comunidades e as instituições, animarão a reflexão, identificarão as necessidades e proporão projetos para as comunidades e aos produtores. Reconhece-se que a assistência técnica das entidades externas ainda é necessária, mas como

facilitadora do processo, em particular, produzindo material pedagógico e referências. O pressuposto é a capacidade de resposta dos ADS aos questionamentos da comunidade, que se apóiam na experimentação na própria propriedade do agricultor. Essa agência de assistência técnica vai assumir a capacitação dos agentes e fornecer os meios mínimos (deslocamento, material didático, compensação financeira). A implantação das ações do “Programa de fomento de oportunidades comerciais da agricultura familiar”, com o fórum deliberando na forma de Conselho Territorial também cria expectativas muito promissoras. Tanto como apoio aos sistemas produtivos como fortalecimento dele. Os dois processos estão sendo implantados e deverão ser avaliados. No futuro, ele consolidaria seu papel de articulador, dinamizando processos sem cair na rotina institucional. Este é um grande desafio, que significa inovar sobre os arranjos institucionais.

## **Consolidar um plano de desenvolvimento, a articulação com o SDT e adaptar as políticas públicas**

A necessidade de elaboração de um plano de desenvolvimento, como forma de iniciar os entendimentos com a SDT/MDA, oficializando o Território é demanda do fórum e mais um grande desafio, pois a premissa de liberdade de atuação e discussão não pode ser descartada. Um outro desafio é ligado ao fato de fortalecer as reflexões sobre as políticas públicas em função da realidade do lugar. Enfim, isto pode ser consolidado a partir de uma elaboração de referências pedagógicas e didáticas do desenvolvimento do processo, levando à construção de objetivos e metas consistentes para a proposição de políticas públicas *botton-up*.

## **Conclusões**

A região sofre da falta de articulação e de comunicação entre os diferentes atores da sociedade, de contratualização, tanto para definir os objetivos e elaborar os projetos como para executá-los, falta de experimentação social e técnica na região, a ausência de

uma administração pública de qualidade e a raridade da informação e da comunicação reforçou a evidência da necessidade "de espaço":

- de aprendizagem ;
- de informação e de articulação.

Estes espaços foram respectivamente os ADS e o fórum. Dentro essa experiência que foi apresentada, o território foi apropriado e as condições para o desenvolvimento foram iniciadas. Achemos que o ponto central do seu sucesso foi a criação de competência pela formação para ativar a participação, para fortalecer as dinâmicas locais e mobilizar os atores sociais. Os agentes de desenvolvimento sustentável são a ligação entre a base, as comunidades e o fórum. O território e o resultado de um processo específico de aproveitamento e produção de capital social. Assim, o seu sucesso depende da qualidade das inter-relações entre recursos, atividades econômicas, necessidades da população, distribuição de riqueza, ações dos grupos sociais, governança e apoio do Estado e das suas instituições num espaço que faz sentido pelos atores locais.

É importante argumentar sobre o caráter experimental de tal processo. Não tem receitas, tem uma metodologia, tem eixos aglutinadores mas, sobre tudo, tem uma vontade de uma equipe e um respeito ao ritmo das comunidades locais. Este processo ilustra perfeitamente que o território é uma construção social, um "espaço de projeto", produto do entrelaçamento de projetos individuais e coletivos, em que se instituem processos de identificação e de negociação dos interesses comuns e conflitantes. Envolvendo atores e instituições locais que, não necessariamente, defendem os mesmos grupos, interesses e idéias, mas trabalham de forma articulada, buscando consensos em torno de um tipo de desenvolvimento. Os desafios mais importantes hoje são conseguir projetos produtivos, melhorar as condições de vida da população para concretizar as ações do fórum. Para atingir aos objetivos, ficam algumas perguntas:

- Quais vão ser as conseqüências da construção de uma entidade executora sobre o funcionamento dele, sobre as ações desenvolvidas no território e sobre o controle social? Como ele pode ficar no seu papel definido, um espaço de negociação?

- Quais serão as perspectivas de reconhecimento pela SDT?

A experiência de construção deste lugar foi sugerida como exitosa para ser replicada pela FAO na construção do Território do Sertão do São Francisco na Bahia. Apesar de também estar no semi-árido ele tem particularidades que diferem do Território do Alto Sertão do Piauí e Pernambuco, mas a metodologia de abordagem pode ser de grande valia.

## Referências

ABRAMOVAY, R. O capital social dos territórios : repensando o desenvolvimento rural. Seminário Sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável. Fortaleza, 23-25 de Novembro de 1998.

DUNCAN, M. "O desenvolvimento territorial: o projeto do MDA". In: TONNEAU, J. P., *et al.* Desenvolvimento Territorial e Convivência com o Semi-Árido Brasileiro: Experiências de Aprendizagem. Relatório Final. Petrolina: Embrapa Semi-árido, 2003.

LAVERACK, G. & LABONTE R. A planning framework for community empowerment goals within health promotion. Health Policy Plan 15(3) :255-262, 2000.

PUTMAN, R. D. "Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna". Rio de Janeiro: FGV. [Tradução Luiz Alberto Monjardim], 1996.

TONNEAU, J. P., *et al.* Desenvolvimento Territorial e Convivência com o Semi-Árido Brasileiro - Experiências de Aprendizagem. Embrapa, FAO, FAGRO, Cirad, Relatório Final e Anais do Seminário, Petrolina, Embrapa Semi-árido, 30 setembro de 2003, 42 pp, 2003.

VASCONCELOS, E. M. (org.) A saúde nas palavras e nos gestos: reflexões da Rede Educação Popular e Saúde. São Paulo: Hucitec, 2001.