

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

MARIA ROCHA KALIL

**DIÁLOGOS ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS E POPULAÇÕES
RURAIS:**

vivência em comunidades quilombolas de Seabra-BA.

**Rio de Janeiro
2016**

MARIA ROCHA KALIL

**DIÁLOGOS ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS E POPULAÇÕES
RURAIS:**

vivência em comunidades quilombolas de Seabra-BA.

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Planejamento Urbano e Regional.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Cecília Campello do Amaral Mello

**Rio de Janeiro
2016**

CIP - Catalogação na Publicação

K14d Kalil, Maria Rocha
 Diálogos entre políticas públicas e populações
 rurais: vivência em comunidades quilombolas de
 Seabra-BA / Maria Rocha Kalil. -- Rio de Janeiro,
 2016.
 156 f.

 Orientadora: Cecília Campello do Amaral Mello.
 Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do
 Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e
 Planejamento Urbano e Regional, Programa de Pós
 Graduação em Planejamento Urbano e Regional, 2016.

 1. Política pública. 2. Estado e sociedade. 3.
 Burocracia - Brasil. 4. População rural. 5. Brasil -
 Política e governo. I. Mello, Cecília Campello do
 Amaral, orient. II. Título.

MARIA ROCHA KALIL

DIÁLOGOS ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS E POPULAÇÕES RURAIS

Vivência em comunidades quilombolas de Seabra-BA.

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Planejamento Urbano e Regional.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Cecilia Campello do Amaral Mello

Aprovada em: 06/09/2016.

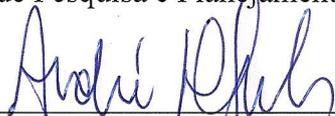
BANCA EXAMINADORA



Prof^a. Dr^a. Cecilia Campello do Amaral Mello
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ



Prof^a. Dr^a. Luciana Corrêa do Lago
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ



Prof. Dr. André Dumans Guedes
Departamento de Sociologia e Metodologia das Ciências Sociais – UFF

AGRADECIMENTOS

Este trabalho só foi possível graças à contribuição de muita gente:

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer aos meus pais, Lucy e Paulo, por todo o apoio e amor incondicionais ofertados nesta trajetória, um agradecimento que não cabe nessas poucas linhas. À minha irmã, Irene, que me acolheu em sua casa nos primeiros meses quando decidi morar e estudar no Rio de Janeiro e me deu apoio em todo esse período. A meu irmão, Diogo. E aos meus lindos sobrinhos, João, Laura e Cecília.

A Victor, companheiro do mestrado e da vida, que esteve ao meu lado em todos os momentos e me ajudou a chegar até aqui.

À Cecília Mello, minha orientadora, que soube me ouvir e me acolher nos momentos em que precisei, sempre atenciosa, que me deu todo o apoio, contribuindo sempre durante esta caminhada, e por quem tenho muito carinho.

Aos professores da banca examinadora, André Dumans Guedes e Luciana Corrêa do Lago, que estiveram presentes desde a banca de qualificação e contribuíram muito com os rumos deste trabalho.

À Capes, pelo apoio financeiro.

Aos moradores da comunidade de Cachoeira da Várzea/Mocambo da Cachoeira, por me permitirem realizar a pesquisa. Em especial, à Nice e Rozânia, que, além de lideranças, são mulheres incríveis e me acolheram em suas casas com todo o carinho. Um agradecimento também às suas famílias.

Aos moradores da comunidade de Vão das Palmeiras que me receberam em suas casas para mostrar o resultado de uma política tristemente inconclusa. Em especial, à João Batista, presidente da associação local.

Aos que contribuíram com este trabalho me concedendo entrevistas “ao vivo” ou por e-mail, de forma receptiva, funcionários da CONAB, do CESOL, do NEDET e os que chamei de agentes interlocutores.

Aos amigos e ex-colegas da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (SEDUR), por todo o aprendizado e companheirismo durante meus anos de trabalho na instituição, cuja experiência motivou a decisão de estudar Planejamento Urbano e Regional no IPPUR. Aos amigos conquistados ali, Jurema, Mariana, Sanane e tantos outros. Um agradecimento especial a Rafael e Teresa que, além de pessoas queridas, me concederam entrevista e deram todo o apoio durante o desenvolvimento deste trabalho.

Gostaria de agradecer aos amigos da vida, baianos e fluminenses, que estiveram presentes durante essa trajetória, especialmente à Flora, Paula e Renato.

Agradeço aos amigos e colegas da turma de mestrado 2014 do IPPUR, pelos anos de aprendizado, pelos debates, pelas divergências e pelo apoio mútuo.

Agradeço também à Secretaria do IPPUR, nas pessoas de Ana, André e Zuleika, por toda a cordialidade e apoio, e aos demais funcionários do Instituto.

RESUMO

Este trabalho tem o objetivo de descrever e analisar como se dá, em termos empíricos, o processo de elaboração e implementação de políticas públicas voltadas às populações rurais. Para tanto, parte-se de uma apresentação sobre a dinâmica do Estado no atendimento às demandas sociais, com ênfase no debate sobre políticas públicas direcionadas, em particular, aquelas direcionadas à população rural. A partir da pesquisa de campo realizada em duas comunidades quilombolas localizadas no município de Seabra/BA e de entrevistas com agentes públicos e agentes interlocutores, são apresentados os problemas e impasses enfrentados pelos atores envolvidos durante o processo de implementação de políticas públicas. Busca-se, então, analisar o diálogo entre o Estado e as populações rurais, na perspectiva de discutir a relação que se estabelece entre essas duas esferas, considerando aspectos que dizem respeito à participação dos atores na formulação e implementação de tais políticas, aos diferentes interesses envolvidos, ao grau de flexibilidade das normativas, à adequação dos programas e projetos à realidade local e à visão do corpo técnico do Estado sobre as políticas implementadas.

Palavras-chave: Política pública. Estado e sociedade. Burocracia – Brasil. População rural. Brasil – Política e governo.

ABSTRACT

This dissertation aims to describe and analyze how, in empirical terms, the process of elaboration and implementation of public policies for the rural population works in Brazil. Therefore, the first step is to present the dynamics of the State in meeting social demands, emphasizing the debate on targeted public policies, particularly those directed to rural population. As follows, based on field research carried out in two quilombola communities located in the municipality of Seabra / BA and interviews taken with public officials and intermediaries, there are presented issues and dilemmas faced by all groups or individuals involved during the process of implementation of public policies. Moreover, the aim is to analyse the dialogue between the State and rural populations with the purpose of examining the relationship established between these two spheres, considering aspects concerning the participation of all involved in the formulation and implementation of such policies, the different interests in question, the degree of regulatory flexibility, the adequacy of programs and projects regarding local conditions and public officials' perspective on the policies implemented.

Keywords: Public policy. State and society. Bureaucracy – Brazil. Rural population. Brazil – Politics and government.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 01: Divisão dos Territórios de Identidade do Estado da Bahia.....	53
Figura 02: Território de Identidade Chapada Diamantina, com ênfase em Seabra.....	54
Figura 03: Imagem da unidade habitacional do programa PNHR.....	73
Figura 04: Imagem da janela de um dos quartos de Dona Maria Dulce.....	80
Figura 05: Folder do evento do Dia da Consciência Negra.....	81
Figura 06: Mapa da atuação do PAA no Brasil em 2015.....	95

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BAHIATER – Superintendência Baiana de Assistência Técnica e Extensão Rural

BNDDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BNH – Banco Nacional da Habitação

CAR – Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional

CDA – Coordenação de Desenvolvimento Agrário do Estado da Bahia

CEF – Caixa Econômica Federal

CESOL – Centro Público de Economia Solidária

CMDS – Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável

CNPCT – Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais

CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento

CONAQ – Coordenação Nacional das Comunidades Quilombolas

CONDER – Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia

CPE – Coordenação de Projetos Especiais

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

DAP – Declaração de Aptidão ao PRONAF

EBDA – Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola

ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio

EO – Entidade Organizadora

FCP – Fundação Cultural Palmares

GGPAA – Grupo Gestor do PAA

GIDUR – Gerência de Desenvolvimento Urbano

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IFBA – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

ITERJ – Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MOC – Manual de Operações da CONAB

NEDET – Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial

OGE – Ouvidoria Geral do Estado da Bahia

ONG – Organização Não-Governamental
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos
PBQ – Programa Brasil Quilombola
PCT – Povos e Comunidades Tradicionais
PGE – Procuradoria Geral do Estado da Bahia
PGPM-Bio – Política de Garantia de Preço Mínimo dos Produtos da Sociobiodiversidade
PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar
PND – Planos Nacionais de Desenvolvimento
PNHR – Programa Nacional de Habitação Rural
PNPCT – Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais
PNPIR – Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PTTS – Projeto de Trabalho Técnico Social
SDR – Secretaria de Desenvolvimento Rural do Estado da Bahia
SEDUR – Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia
SEI – Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia
SEPLAN – Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia
SEPPIR – Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SEPROMI – Secretaria de Promoção da Igualdade Racial do Estado da Bahia
SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SETRE – Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte do Estado da Bahia
SNCR – Sistema Nacional de Crédito Rural
TV NBR – TV Nacional do Brasil
UNEB – Universidade Estadual da Bahia

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
2 A DINÂMICA DO ESTADO E O ATENDIMENTO ÀS POPULAÇÕES RURAIS.....	23
2.1 Discursos e racionalidades que permeiam o Estado contemporâneo.....	25
2.2 Estado, sociedade e políticas públicas no Brasil.....	29
2.3 A emergência de políticas públicas direcionadas.....	37
2.4 Políticas públicas dirigidas à população do campo: Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR).....	43
3 PRÁTICAS, CAUSOS E RELAÇÕES: A VIVÊNCIA EM COMUNIDADES QUILOMBOLAS DO MUNICÍPIO DE SEABRA-BA	50
3.1 Não existe campo ideal, o ideal é ir e conhecer.....	51
3.2 Quem é você, pesquisador?.....	57
3.3 A “burocratização da vida” (ou a relação entre comunidade e Estado).....	58
3.4 Sobre o “início” das coisas (ou as histórias de Seu Raimundo).....	63
3.5 De onde vêm, pra onde vão: o gradual distanciamento da agricultura ou uma nova vida em SP.....	68
3.6 A implementação de uma política pública (e suas especificidades).....	71
3.7 Política interrompida.....	76
3.8 Encontrando apoios.....	81
3.9 “Queta, moça!”.....	85
3.10 “Vai não, fica mais. Toma um café.”.....	88
4 OS CORPOS QUE COMPÕEM O ESTADO E A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	90
4.1 Os agentes burocráticos.....	90
4.2 O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).....	94
4.2.1 Por técnicos da CONAB.....	94
4.2.2 Um terceiro agente: interlocução entre Estado e comunidade.....	104
4.3 A política habitacional.....	112
4.3.1 Por técnicos da SEDUR.....	112

4.3.2 A perspectiva de uma agente executora.....	124
4.4 Diálogos complementares.....	133
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS (ou para dar continuidade ao diálogo).....	138
REFERÊNCIAS.....	146
ANEXOS	
ANEXO A – Processo construtivo na comunidade de Vão das Palmeiras, Seabra/BA.....	153

1 INTRODUÇÃO

Durante todo o período do mestrado, invariavelmente éramos questionados sobre nosso objeto de estudo e o por quê dessa escolha. Perguntas nem sempre simples de responder, mas, talvez, já com respostas ensaiadas. Ao iniciar, de fato, o processo de realização da dissertação (as leituras, a escrita, a pesquisa de campo), ouvi que deveria estar atenta à “força” do trabalho. Isto é, à relevância do objeto em questão. Deveria, mais do que isso, pensar: por que isso me motiva?

Pois bem, aos que passam por esse processo de produção acadêmica, imagino que a (quase) todos se sobreponham momentos de euforia e momentos de desespero. Passei por vários deles. O período que passei no campo foi bem dolorido, por diversos motivos. Mas também foi recompensador. Voltei feliz por ter vivido situações novas, ter tido outras conversas, ter conhecido um lugar que talvez nunca conhecesse, se não fosse motivado pela pesquisa. A verdade é que só depois de muito tempo realmente entendi “por que isso me motiva”.

Liguei para uma das lideranças da comunidade de Cachoeira da Várzea/Mocambo da Cachoeira para dar um “oi” e saber como todos estavam. Muito além de ser liderança da comunidade, Nice foi uma das pessoas que me acolheu em sua casa. E, muito além de me fornecer “informações importantes para a pesquisa”, ela me tratou como um dos seus. Nesta ligação, Nice me perguntou sobre quando eu retornaria à comunidade. Respondi que iria voltar em breve, mas as passagens estavam caras. Pedi para ela mandar um abraço para Seu José, pai dela, que, antes de eu ir embora, me disse: *“já que você mora longe, ligue de vez em quando pra falar com a gente”*. Por fim, ela me disse que agora eu era como parte da família. Eis a resposta¹.

¹ Há, na pesquisa de campo, uma dimensão de produção de conhecimento que é inseparável da troca afetiva com o grupo que nos acolhe. Citando Mata (1978, p.30), “seria possível dizer que o elemento que se insinua no trabalho de campo é o sentimento e a emoção”.

A realização do presente trabalho tem como ponto de partida minha experiência profissional no serviço público, a partir de 2008. Durante quatro anos trabalhei na Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (SEDUR) e, nesse período, tive a oportunidade de aprender e participar da gestão da política estadual de habitação e de conhecer a situação de diversas comunidades rurais do interior do estado que, segundo a análise dos padrões oficiais, vivem em situação de *precariedade*².

O breve relato a seguir é decorrente de minha participação na equipe da Coordenação de Projetos Especiais (CPE), subordinada à Diretoria de Programas e Projetos Habitacionais da Superintendência de Habitação, que elaborou e implementou um programa de moradia social direcionado às chamadas *comunidades tradicionais*³.

A criação da CPE, em 2008, representou um movimento de reestruturação do Estado na perspectiva de se adequar internamente ao novo cenário político de atendimento à demanda habitacional dos *povos e comunidades tradicionais*, em consonância com a Política Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS)⁴, instituída também em 2008.

A PEHIS do Estado da Bahia, através das suas diretrizes, estabelece a priorização do atendimento, dentre outros critérios, às chamadas *comunidades tradicionais*, de acordo com as suas especificidades. Desse modo, se fazia necessário criar um programa que garantisse o atendimento de parte do significativo *déficit* habitacional dessas comunidades, buscando meios alternativos àqueles comumente utilizados pela política pública – entenda-se aqui as obras realizadas através das empreiteiras, com projetos padronizados para todas as áreas de intervenção.

Partindo dos pleitos que as comunidades enviavam à Secretaria relatando a situação de suas moradias e a necessidade de novas construções, a equipe multidisciplinar⁵ da CPE realizou visitas técnicas a essas comunidades para fazer o reconhecimento das áreas, identificar e quantificar a demanda por habitação, além de se aproximar do modo de vida da população e suas relações, construindo uma forma de atendimento adequada à realidade local.

² Habitações precárias (*precariedade* oriunda do material utilizado na edificação, de processo construtivo inadequado, mau estado de conservação etc.), em situações de instabilidade, insalubridade ou risco.

³ A Política Estadual de Habitação de Interesse Social da Bahia (PEHIS) define como Populações Tradicionais (Cap. I, Art. 2º): “aquelas comunidades ou grupos humanos organizados por gerações sucessivas e que se reconhecem como tais, localizados em área urbana ou rural, de forma permanente ou temporária, cujos meios de vida e de reprodução mantêm preservadas as especificidades de seus usos, costumes, tradições, cultura, lazer, organização social e formas de morar, tais como as populações indígenas, quilombolas e ribeirinhas”.

⁴ Lei nº 11.041, de 07 de maio de 2008.

⁵ Composta por 3 arquitetas, 1 assistente social e 1 economista.

As visitas serviram para embasar a formulação do programa e estabelecer – e, em alguns casos, estreitar – a interlocução com as populações pleiteantes.

A partir da análise decorrente das visitas, a CPE elaborou um edital de Seleção Pública que, em resumo, teve o objetivo de convocar instituições de direito privado sem fins lucrativos para apresentação de propostas técnicas de execução de projetos habitacionais (com mínimo de 50m² de área construída e compatibilidade com as características regionais, locais, climáticas e culturais da área), voltados à produção de moradia para as *comunidades tradicionais*. A proposta implicava que a construção das casas fosse feita sob o regime de mutirão assistido, mediante a capacitação das famílias beneficiadas em construção civil, planejamento e gestão de obras habitacionais, além da elaboração e execução de trabalho técnico social.

A escolha por entidades sem fins lucrativos tinha o objetivo de escapar à lógica hegemônica de mercado, na qual a política habitacional historicamente se estabeleceu, além de suprir uma deficiência de corpo técnico do Estado para elaboração de projetos específicos para cada comunidade – visto que a intenção do programa era um atendimento considerando as especificidades locais.

O lançamento da Seleção Pública Nº 001/2010 pelo Governo da Bahia, em 2010, representou um avanço para a equipe responsável por essa política pública, do ponto de vista da superação de práticas comumente utilizadas pelo poder público para construção de moradias sem adequação à realidade das comunidades. Houve a tentativa de uma mudança de paradigma da quantidade para a qualidade, ou seja, que o atendimento privilegiasse a qualidade e adequação dos projetos, ao invés da produção em escala indiscriminada. O objetivo era aliar o atendimento ao *déficit* habitacional na zona rural a ações de apoio à organização das comunidades e às diferentes demandas requeridas não concernentes diretamente à moradia.

A construção através do mutirão trazia a possibilidade de capacitar os beneficiários em construção civil – considerando a alternativa de inserção posterior no mercado de trabalho –, mediante ajuda de custo; o envolvimento destes com a moradia e com o processo de acompanhamento das obras, fiscalizando a qualidade do material utilizado e redução de custos das obras garantindo uma unidade habitacional maior e de melhor qualidade⁶.

⁶ Os projetos habitacionais realizados através de mutirão/autoconstrução, embora apresentem muitas vantagens, também suscitam algumas reflexões sobre o tema. Por exemplo, o fato destes projetos dependerem essencialmente da mão-de-obra dos beneficiários traz à tona a questão da disponibilidade de recursos para

Acreditávamos estar diante de uma experiência inovadora e alternativa ⁷ aos paradigmas da política habitacional – claro, não seria a primeira experiência nesse sentido no país, mas, ainda assim, estas iniciativas representam um percentual bem reduzido se comparado à prática hegemônica. Contudo, ainda que fôssemos uma equipe preocupada com a construção de uma política adequada às características de cada local, deparamo-nos com inúmeros percalços e dificuldades de ordens diversas. Não era fácil elaborar um programa para o “outro”.

Analisando preliminarmente o programa em discussão, podemos identificar algumas questões que permearam os processos de concepção até a implementação. Em síntese, minha percepção do cenário se apresentava da seguinte maneira: as organizações contratadas não dialogaram previamente com as comunidades para formulação das propostas e se mostraram pouco estruturadas para executar o previsto em seu plano de trabalho; o Estado estava despreparado para dar conta de um processo minucioso e novo, diferente das obras comumente realizadas através de empreiteiras, acarretando pouca abertura para participação dos beneficiários; e as comunidades revelaram divergências internas durante o processo e apresentaram certa resistência à participação no corpo-a-corpo das obras, visto que a prática comum dos órgãos públicos é a entrega da casa pronta aos beneficiários.

Em meio a tantas questões, dessa experiência pôde-se depreender que ainda existe uma grande distância entre os princípios que norteiam a elaboração das políticas públicas direcionadas que pretendem-se democráticas e participativas e sua implementação efetiva. A partir dessa construção e do conhecimento proporcionado pela prática, nasceu meu interesse pelo estudo das ações do poder público dirigidas para as populações rurais.

Como poderá ser melhor compreendido nas sessões seguintes, a análise estará mais centrada na relação desses grupos rurais com as políticas públicas de uma forma geral e, em especial, em suas *formas de acesso*. A partir de um leque de novas políticas e novos programas direcionados para as populações rurais e para as *comunidades tradicionais*, e considerando as dinâmicas e os arranjos dentro (e fora) da estrutura estatal, iremos tentar

pagamento da mão de obra das famílias (ou ajuda de custo), já que o comprometimento com a obra exige, muitas vezes, a abdicação de seus afazeres profissionais.

⁷ Devido ao caráter diferencial da experiência, a implementação do projeto em Aldeia Velha, aldeia indígena localizada no município de Porto Seguro-BA, teve seu reconhecimento no 60º Fórum Nacional de Habitação de Interesse Social, ao ser premiada com o Selo de Mérito na categoria Relevância Social. O evento foi realizado entre os dias 15 e 17/05/2013, em Brasília/DF, e promovido pela Associação Brasileira de Cohabs e Agentes Públicos de Habitação (ABC) e pelo Fórum Nacional de Secretários de Habitação e Desenvolvimento Urbano (FNSH DU). Maiores informações: www.abc.habitacao.org.br.

compreender como acontece esse encontro entre a política pública e seu objeto de ação em diferentes momentos de interação.

Sobre o público-alvo das políticas públicas tratado nesta pesquisa, torna-se relevante tecer algumas considerações. A intenção foi partir de uma análise que tratasse de população rural enquanto um conjunto de moradores que compartilham de relações de parentesco ou de proximidade em um dado espaço rural, assim como as localidades visitadas no interior da Bahia no período em que trabalhei no governo do estado. Contudo, isso acarretou uma série de problemáticas referentes às denominações particulares de cada grupo. Em outras palavras, como há uma luta por parte de alguns segmentos (quilombolas, camponeses, pescadores etc.) em relação à visibilidade de suas particularidades – exposta, especialmente, na disputa com os governos para a adoção de políticas direcionadas – tornou-se complicado estabelecer uma nomenclatura que abarcasse a todos sem, no entanto, anular suas diferenças e particularidades.

Por outro lado, a pesquisa acabou sendo realizada em comunidades quilombolas, o que direciona um pouco algumas análises para políticas dirigidas para *povos e comunidades tradicionais*, embora não seja este o foco da pesquisa. Assim, para que fique claro de quem estamos tratando, iremos apresentar as definições oficiais referentes a esses grupos para, a partir daí, estabelecer nosso entendimento sobre as populações tratadas neste trabalho.

Para fins de esclarecimento, como *povos e comunidades tradicionais*, segundo o Decreto n° 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), identificam-se os

grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição (Artigo 3º, Inciso I).

Já a definição oficial de área rural e, conseqüentemente, de população rural, determinada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), é imprecisa e de difícil utilização para esta pesquisa, pois considera rural tudo aquilo que não é urbano: “Como situação urbana consideram-se as áreas correspondentes às cidades (sedes municipais), às vilas (sedes distritais) ou às áreas urbanas isoladas. A situação rural abrange toda a área

situada fora desses limites. Este critério é, também, utilizado na classificação da população urbana e rural⁸.

Assim, neste trabalho, a ideia é discutir a implementação de políticas públicas nessas localidades rurais que, embora não sejam tratadas aqui a partir da (suposta) dicotomia campo-cidade⁹, são entendidas (sem romantismos) como o habitat de agrupamentos que apresentam um modo de vida distinto do padrão urbano moderno-globalizado-ocidental, ou outros padrões hegemônicos. Utilizaremos, assim, a ideia de rural enquanto localidade na qual seus moradores apresentam relações particulares com a terra e o território (seja para a realização de atividades agrícolas, seja pelo estabelecimento de outras relações simbólicas) e entre seus membros, que os singularizam. Não se pretende reunir, em um bloco monolítico, os camponeses, os trabalhadores rurais e as comunidades quilombolas, desrespeitando suas diferenças e peculiaridades, mas apenas utilizar, para fins desta pesquisa, uma categoria que reúna as semelhanças entre esses sujeitos (de bandeiras de luta comuns, como a construção de formas de atendimento considerando suas particularidades, por exemplo), visto que iremos tratar de políticas públicas específicas dirigidas para o campo, nas quais estes aparecem como público-alvo. O debate sobre o conceito de *tradicional* ou a discussão cultural ou identitária das chamadas *comunidades tradicionais* – ainda que a pesquisa tenha sido realizada em comunidades quilombolas – será apenas tangenciado no presente trabalho, já que nosso foco se aterá na *relação* entre as populações rurais e as políticas públicas a elas destinadas.

Tendo em vista que este trabalho irá tratar de políticas públicas, podemos começar partindo da assertiva de que estas fazem parte da relação estabelecida entre o Estado e a sociedade. O Estado contemporâneo tem como uma de suas características a função social, ou seja, a atribuição de garantir o bem comum e a proteção aos cidadãos através da efetivação dos “direitos fundamentais” (construídos socialmente), tais como o direito à vida, à saúde, à educação, à moradia, dentre outros. Nesse sentido, a Constituição Brasileira de 1988 estabeleceu e redefiniu certas atribuições do Estado, de modo a realizar uma maior intervenção na sociedade (nos domínios econômico, político e social) e de se configurar como um agente mediador e apaziguador que tem como fim discursivo o bem-estar social, buscando atender as demandas da sociedade (principalmente os considerados mais vulneráveis) no que tange aos “direitos fundamentais”. Assim, ao tratar da função social do Estado na atualidade,

⁸ Informação encontrada no site do IBGE, disponível em: http://ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/mapa_mercado_trabalho/notastecnicas.shtm.

⁹ O debate sobre a dualidade campo-cidade é extenso e apresenta inúmeras divergências que não iremos tratar neste trabalho.

deve-se considerar como sua principal atribuição a garantia dos direitos sociais individuais e coletivos e, mais particularmente, os meios pelos quais estes direitos podem ser acessados: as políticas públicas.

Como um dos elementos da hipótese deste trabalho, partimos da premissa de que os ideais hegemônicos de racionalidade e a proeminência de valores e atributos de certos povos e culturas estão incrustados nas práticas do mundo contemporâneo (com possibilidades de influenciar as políticas públicas no plano micro), e que existe uma multiplicidade de culturas e diferentes formas de interação entre cada cultura e os fatores exógenos com que ela interage. Assim, se mostrou pertinente analisar em que medida certas prerrogativas do mundo contemporâneo no contexto capitalista estão presentes nas políticas públicas e como influenciam ou não a dinâmica local das comunidades. A tentativa é levantar questões que visem compreender as intervenções do Estado (enquanto indutor do *desenvolvimento*), seus processos de elaboração e execução, bem como seus reflexos na produção e reprodução social cotidiana das populações rurais.

Supõe-se, assim, que a elaboração e execução das políticas públicas podem ser orientadas a partir de uma racionalidade direcionada para a busca de *otimização e eficiência* no atendimento às demandas sociais. Ou seja, ainda que outras racionalidades também estejam presentes no discurso e nas intervenções públicas, a *lógica racional e objetiva* tende a se manifestar nas intervenções do Estado, seja numa favela, seja numa localidade rural.

Aterrissemos, por exemplo, em uma *comunidade tradicional*. Ou em várias, como as que visitei durante meu trabalho no Governo do Estado da Bahia. Como Meio da Mata, aldeia indígena localizada no município de Porto Seguro que, como o próprio nome revela, fica no meio da mata, com acesso somente de barco. Uma comunidade onde 95% das construções são feitas de tábuas de madeira. Assim como Santo Amaro, comunidade quilombola que fica em Itacaré, onde também só se chega de barco e é necessário levantar a calça e tirar os sapatos, pois em alguns trechos a lama chega até o joelho. Mas não imagine com isso que essas e outras comunidades vivem em um mundo isolado, paralelo. Em alguns aspectos, sim, mas algumas também estão muito mais conectadas com a “dinâmica urbana/de mercado” do que imaginamos. Em Aldeia Velha, por exemplo, existe um grupo de indígenas que se apresenta semanalmente num parque aquático em Porto Seguro. Uma grande “interação” pode ser identificada também com os indígenas de Coroa Vermelha, em Santa Cruz de Cabrália, que diariamente vendem seus artesanatos em um espaço de visita turística no município.

Embora não existam populações rurais totalmente isoladas, que funcionam sem interferência alguma da “vida urbana”, ainda é possível identificar algumas que se mantêm mais distantes e perceber que elas apresentam outras lógicas de vida – seja temporal, espacial ou da própria estrutura social – que não são aquelas às quais eu, habitante de um grande centro urbano do nordeste e, atualmente, do sudeste, estava habituada a acreditar e seguir.

A partir disso, pode-se refletir sobre como opera a estrutura estatal – assim como a inserção da lógica do mercado e sua temporalidade e padrões específicos – ainda que ela não seja estanque e varie no espaço e no tempo. Muitas vezes as políticas públicas, apesar de seguirem preceitos baseados na justiça e igualdade (que também podem ser entendidos como parte da lógica *racional*), subjugam modos de vida específicos ao impor uma adequação destes à dinâmica associada a preceitos de uma sociedade entendida como *moderna*.

Não se pretende com essa proposição condenar as políticas públicas e seus objetivos inclusivos, tampouco afastar essas comunidades da órbita de atendimento do poder público. Admite-se, inclusive, que a estrutura estatal tem, nos últimos anos, tentado se reestruturar na perspectiva de criação de órgãos/setores que tratam especificamente de questões relacionadas a *povos tradicionais* ou rurais e que tem havido um crescimento de políticas para esses segmentos, como será discutido no decorrer deste trabalho. De todo modo, argumenta-se que a atuação estatal se baseia em práticas pouco participativas e com decisões, muitas vezes, “de cima para baixo”, acarretando em inadequações e prejuízos para seus beneficiários e, especificamente, no que se refere a este trabalho, gerando divergências ou “fissuras” quanto ao seu processo de implementação. Assim, parece interessante pensar em como estas comunidades tendem a se reinventar para, de algum modo, se afirmar ou se adequar às exigências impostas “de fora”.

Pensemos, por exemplo, na produção agrícola dessas comunidades. A política agrícola que visa o *desenvolvimento* da agricultura familiar, inserindo-a no mercado, tem por base preceitos de produtividade e competitividade. Essa lógica de mercado sobrepuja a racionalidade de (algumas) comunidades que funcionam a partir de outros valores e outra relação com o meio natural – em contraposição à lógica competitiva –, além de anular técnicas tradicionalmente utilizadas no campo por estas populações. Ou seja, há uma divergência entre a dinâmica produtiva local e a penetração de novos métodos produtivos, que impõem valores e ideais ao imaginário local e condicionam a postura e as ações dessas populações.

Assim, é possível destacar que uma das dificuldades que têm sido levantadas à construção de políticas públicas adequadas à realidade local é a distância entre a elaboração e a aplicação, principalmente para aquelas comunidades com elevadas singularidades. Por um lado, as equipes que ocupam os órgãos do poder público, ao pensarem nas estratégias de enfrentamento dos problemas sociais, o fazem através de uma ótica muito particular, através da sua própria visão de mundo ou, mais do que isso, de sua visão do que é a visão de mundo das comunidades. A extrema valorização do saber técnico pode ofuscar as contribuições fundamentais da parceria com a população e perde de vista a complexidade da realidade local. Por outro lado, ainda que haja uma preocupação dos técnicos em atender aos anseios das comunidades, propondo ações que (teoricamente) estejam em consonância com as suas *tradições*, em muitos casos as comunidades já assimilaram padrões dominantes e os seus desejos são outros.

Embora estejamos diante de uma quase inevitabilidade de interação e influência das dinâmicas “externas” na dinâmica local das comunidades, propõem-se algumas reflexões: qual a inserção efetiva dessas comunidades na discussão política dentro da estrutura do Estado? Como se pode garantir uma inserção mais igualitária? É possível garantir a manutenção de suas subjetividades e a legitimação dos seus saberes tradicionais? Até que ponto isso reflete os anseios desses grupos? Como se dá a relação entre os diferentes discursos e racionalidades na elaboração e implementação das políticas públicas?

Partindo dessas (e de muitas outras) reflexões, esta dissertação foi pensada e organizada da seguinte forma: o primeiro capítulo tem como principal enfoque a análise de alguns valores incutidos e práticas historicamente exercidas pelo Estado brasileiro, para em seguida adentrar na discussão sobre o cenário atual, levando em consideração alguns fundamentos e conceitos (supostamente) absorvidos pelo aparelho estatal e as possíveis reverberações nas intervenções públicas. Também enfatiza a construção das políticas públicas numa arena de disputa na qual – ainda que o Estado mantenha o posto de principal formulador/executor – circulam diferentes atores, com objetivos diversos. Ainda no primeiro capítulo, busca-se refletir sobre o reposicionamento do Estado num contexto de maior visibilidade das populações rurais, trazendo novas dinâmicas ao atendimento e emergindo políticas específicas direcionadas a esse público, também discutidas.

A proposta do segundo capítulo é apresentar a pesquisa de campo realizada nas comunidades quilombolas de Cachoeira da Várzea/Mocambo da Cachoeira e Vão das Palmeiras, ambas localizadas no município de Seabra/BA, e tentar compreender esse encontro

entre Estado e populações rurais, mediado pelas políticas públicas localmente implementadas. Assim, a partir da *vivência* com e da ótica dos moradores, tentar-se-á relatar as diversas racionalidades que estão presentes nessa interação e suas possíveis influências na dinâmica local. A perspectiva é que os relatos apresentados nesse capítulo remetam, direta ou indiretamente, à relação da comunidade com as políticas públicas de diferentes áreas (ou à ausência destas em sua vida cotidiana) e com seus executores.

Para complementar a análise sobre o diálogo entre as políticas públicas e as populações rurais, o terceiro e último capítulo apresenta, a partir de entrevistas com técnicos do Estado e outros agentes envolvidos na implementação de tais políticas, a percepção desses agentes em relação aos trâmites burocráticos concernentes às políticas, ao tipo de relação e abertura que são dadas aos beneficiários, à forma específica que cada programa ou órgão lida com as demandas colocadas pela população e de que forma elas repercutem na avaliação e redefinição das políticas públicas.

E, por fim, as considerações finais trarão ponderações deste trabalho que não se pretende conclusivo, mas, ao contrário, busca trazer mais elementos para uma discussão que se mostra cada vez mais pertinente na relação dinâmica entre Estado e sociedade. Nesse sentido, a perspectiva é aprofundar o debate sobre essas políticas direcionadas para as populações rurais, dentro do contexto do planejamento regional enquanto possibilidade de ação intersetorial ao atendimento das demandas desses grupos, alicerçada pelo discurso do *desenvolvimento* dos territórios ou regiões.

Assim, importa a permanente reflexão sobre a prática estatal e seus desdobramentos, não buscando estritamente respostas positivas ou negativas em cada experiência, mas, principalmente, compreendendo o “como”, compreendendo os processos através dos quais as políticas públicas são elaboradas e implementadas. Ou seja, como se constroem as políticas públicas, como elas funcionam, como se relacionam com seu público-alvo, como interagem com a realidade social local.

2 A DINÂMICA DO ESTADO E O ATENDIMENTO ÀS POPULAÇÕES RURAIS

Com o objetivo maior de tentar compreender a ação estatal em localidades rurais através da análise das políticas públicas implementadas nessas áreas e suas repercussões na dinâmica social local, este capítulo pretende analisar as formas de atuação historicamente empreendidas pelo Estado brasileiro e sua (relativa) metamorfose a partir de conjunturas específicas. Para isso, parte-se de uma discussão teórica sobre alguns conceitos que, supomos, foram absorvidos pelo Estado contemporâneo com o intuito de discutir de que forma se dá a relação entre as políticas públicas e os sentidos da ação estatal no Brasil. Ou, ainda, como se dá a relação entre o Estado brasileiro e a sociedade na atualidade.

Com este propósito, tentaremos apresentar brevemente o debate sobre o paradigma do *desenvolvimento* – e outros conceitos correlatos – na perspectiva de compreender sua concepção, seu raio de ação e, conseqüentemente, suas formas de operacionalização, como parte do escopo da formulação de políticas públicas.

Ainda nesse sentido, parece-nos pertinente também tratar de alguns preceitos que foram sendo assimilados na construção do Estado brasileiro para melhor compreender a sua atuação, visto que se trata de um arranjo institucional bastante complexo que, apesar de ter sofrido uma série de modificações ao longo da sua história, mantém na sua configuração desde heranças do seu passado colonial até novas tendências e processos do mundo que se convencionou chamar de *globalizado e moderno*.

Assim, antes de iniciar a análise dos processos políticos através dos quais as políticas públicas (foram e) são formuladas e executadas, é importante destacar que a ideia de Estado aqui não pressupõe um bloco monolítico, previamente dado, dotado de uma soberania impenetrável. Ao contrário, entende-se o Estado enquanto uma entidade em constante (re)construção, permeada por dadas correlações de força, interesses distintos e fragilidades.

Nesse sentido, abre-se um parênteses para esclarecer que, embora este trabalho busque demonstrar que os parâmetros “racionais” têm uma posição relevante na dinâmica estatal, o caso brasileiro revela uma profusão de diferentes racionalidades que convivem e disputam o poder interna e externamente ao Estado¹⁰.

¹⁰ O coronelismo, por exemplo, se caracterizou pela ação autoritária e abusiva dos coronéis que utilizavam-se do seu poder para manter a “ordem” e garantir troca de favores (votos no período eleitoral). Embora o cenário não

Ao considerar a perenidade da entidade *Estado* e compreender, ao mesmo tempo, que interesses diversos o constituem, podemos iniciar o debate sobre as políticas públicas – nosso foco de análise – assimilando-as como um emaranhado de ações e estratégias politicamente induzidas que procuram articular a oferta de bens e serviços públicos em consonância com as demandas dos setores da sociedade.

Assim, em primeiro lugar, falar em políticas públicas é adentrar em um terreno complexo, perpassado por uma variedade de disciplinas, instituições e concepções, que abrangem diferentes questões, necessidades e pessoas. Assim como a atuação macro do Estado está estreitamente relacionada ao seu contexto histórico e à concepção político-ideológica do governo vigente (e das diversas forças que o cercam), a “oferta” de políticas públicas – leiam-se, inclusive, as formas de elaboração, a quem se destina, quanto de recursos se disponibiliza, quais os resultados esperados etc. – também está condicionada a certos preceitos que variam no tempo e no espaço.

As orientações políticas irão, claramente, nortear e redefinir as políticas públicas a partir de suas concepções particulares. Assim, historicamente pôde se observar que em um sistema de hegemonia liberal ou neoliberal, por exemplo, a universalidade dos benefícios de uma política social estatal tende a ser altamente rejeitada (e pode ser vista como um entrave ao desenvolvimento econômico), e propõe-se a redução massiva de gastos sociais públicos, cabendo ao Estado apenas ações pontuais de “ajuste de efeitos” decorrentes do sistema capitalista. Em contrapartida, a visão “social-democrata” – que foi historicamente identificada pelo Estado de Bem-Estar Social¹¹ (*Welfare State*) – defendia, em tese, a garantia de uma rede de benefícios sociais aos mais vulnerabilizados, em compensação aos desajustes causados pela dinâmica do *laissez-faire*. Desse modo, esse debate nos serve para compreender que as políticas públicas têm preceitos e funcionamentos diversos e estão em constante disputa política, sendo dependentes das articulações reais dos agentes na sociedade, de sua correlação de forças, bem como de preceitos ideológicos vinculados a grupos sociais distintos.

seja mais o mesmo, algumas práticas do coronelismo permanecem na cultura política do país (influenciando na dinâmica societal brasileira), assim como outras formas de exercício de poder. Nesse sentido, a ideia é perceber como certas dualidades (formal/informal, arcaico/moderno, etc) não se mostram excludentes entre si, ao contrário, demonstram uma relação de simbiose e convivem na sociedade brasileira ainda hoje. Esse caráter híbrido da constituição do Estado e sociedade brasileira foi denominado por Francisco de Oliveira (2013) de “ornitorrinco”.

¹¹ Apesar de até hoje o Estado de Bem-Estar Social ser considerado uma referência no quesito atendimento/garantia de direitos sociais, diversos autores – a exemplo de Paoli e Telles (2000) – afirmam que esse modelo nunca chegou a ser implementado no Brasil.

Segundo, as políticas públicas podem ser encaradas como uma arena privilegiada onde o Estado legitima sua relação com a sociedade, seja através de intervenções apenas para garantir o bem-estar da força de trabalho produtiva do país, seja como resposta às demandas sociais de grupos mais vulneráveis e/ou específicos. Nesse sentido, o Estado funciona como uma espécie de mediador que, dentre suas atribuições, tem que prover serviços e garantir, através de políticas sociais, o atendimento e a proteção aos cidadãos.

Dito isto, entende-se que a formulação e implementação dessas políticas estão envoltas em uma dinâmica de tensionamento entre diferentes atores (estatais e não-estatais) que disputam assimetricamente os resultados do processo político em termos de acesso a benefícios “escassos” e de poder político propriamente.

Sabe-se que as instituições estatais mantêm um grau de relevância como atores políticos nesse processo. Afinal, além de *locus* privilegiado da produção de políticas do Estado, elas também detêm instrumentos de poder específicos e aproximação com os procedimentos institucionais que conformam as políticas (normas, leis etc.). Mas fundamental para a compreensão do jogo político em questão é perceber o papel dos agentes – seja do Estado, do mercado ou da sociedade civil – e a relação entre eles na produção dessas políticas.

Por conseguinte, para que se possa analisar tais relações, é importante compreender a que concepção de Estado as políticas públicas estão vinculadas. Sendo assim, cabe discutir algumas concepções internalizadas pelo Estado contemporâneo para, a partir disso, tentar estabelecer uma melhor compreensão acerca da relação mantida entre o Estado e a sociedade e sua configuração no Brasil.

2.1 Discursos e racionalidades que permeiam o Estado contemporâneo

O processo de racionalização da vida presente no mundo *moderno*¹², ao penetrar nos diversos âmbitos e instituições sociais, pode ser refletida na organização econômica, política, espacial e cultural da sociedade, sendo absorvido na organização burocrática do Estado, no interior de suas estruturas e, conseqüentemente, em suas ações. Assim, o Estado Moderno,

¹² O *desencantamento do mundo*, segundo Max Weber, representou o processo através do qual a racionalização do mundo moderno se sobrepôs às tradições e emoções presentes nas sociedades mais antigas. A partir do desenvolvimento de um aparato tecnológico-científico e da expansão do capitalismo, a influência de certos dogmas religiosos e explicações orientadas pela *magia* que moldavam as relações sociais passam a ceder um espaço cada vez maior à objetividade e racionalidade em todos os aspectos da vida social, provocando o *desencantamento* sugerido por Weber.

imbuído de uma concepção racional-tecnicista, foi idealmente estruturado através de uma hierarquia burocrática e da compartimentação de setores fundamentadas na tentativa de dinamizar os propósitos da ação estatal. Tendo suas primeiras experiências na Europa Ocidental, esse arranjo institucional do Estado foi gradativamente sendo difundido para outras partes do mundo, disseminando determinados valores e práticas como referências a serem seguidas.

A expansão desse modelo partiu dos países do capitalismo central em direção aos países ditos *periféricos*, baseando-se em uma perspectiva de *progresso* linear da “civilização”. Através do discurso do *desenvolvimento*, consolidado no período pós-guerra¹³ e alicerçado numa concepção evolucionista da sociedade, de etapas históricas (“etapismo”) a serem seguidas em busca de um patamar pleno de bem-estar social e material, esse discurso foi gradativamente sendo legitimado a partir de esforços dos países *centrais*, com a não menos importante ajuda de agências de fomento internacionais, sendo assimilado prática e discursivamente pelos países chamados *subdesenvolvidos*.

Essa utopia, pavimentada pelo dinamismo urbano-industrial e pela evolução do meio técnico, acabou suscitando um processo de convergência linear no qual os países *subdesenvolvidos* foram adotando preceitos e práticas encontradas no que, oportunamente, se convencionou chamar de *primeiro mundo*. Essa corrida em prol do *progresso* e da *igualdade* (equivalência) entre nações só foi possível pela absorção desse arranjo utópico, não só pelo Estado (enquanto entidade promotora do tal *desenvolvimento*), mas, principalmente, pela sociedade como um todo, que, na esperança de um futuro realizável no tempo e no espaço, foi assimilando certo ideário hegemônico “imposto” de fora.

Embora o discurso do desenvolvimento tenha sido baseado na *melhoria* da qualidade de vida das populações, segundo preceitos delineados pela chamada *modernidade*, há um extenso debate sobre como, ao contrário, esta noção, ou melhor, a aplicação deste conceito, vem gerando mais desigualdades sociais, inclusive a partir das suas repercussões simbólicas. No livro “Dicionário do Desenvolvimento: um guia do conhecimento como poder” (1996), composto por textos de diversos autores, é anunciado, já na introdução, que chegou a hora de escrever o obituário desse paradigma que esteve enraizado na sociedade há décadas.

¹³ No discurso de posse do seu segundo mandato, Harry Truman, então presidente dos Estados Unidos, utilizou o termo *subdesenvolvido* para designar os países que viviam em situação de “miséria” e ressaltar a necessidade destes em alcançar o progresso industrial e científico a serviço da melhoria e do crescimento dessas regiões.

Nesse sentido, Sachs (1996, p. 2) afirma que “el desarrollo es mucho mas que un mero esfuerzo socioeconómico; es una percepción que moldea la realidad, un mito que conforta a las sociedades y una fantasía que desata pasiones”¹⁴, sendo complementado por Esteva (1996), que defende que, no escopo da mentalidade moderna, essa noção de desenvolvimento se destaca pela força que exerce no pensamento e comportamento societal.

Mais do que o simples desejo de viver num mundo material e socialmente mais *desenvolvido*, essa concepção disseminada de *desenvolvimento* atua no sentido de determinar – seja na relação entre Estados, seja internamente – quem são os *primitivos* ou *atrasados*¹⁵. A partir de uma interpretação que é, explicitamente, etnocêntrica, se estabelece que alguns (os “outros”) supostamente vivem numa *falta* por não possuírem bens materiais ou tecnologia ou por não compartilharem da mesma racionalidade e temporalidade dos *civilizados*. Assim, “desde el comienzo, la agenda secreta del desarrollo no era otra cosa que la occidentalización del mundo”¹⁶ (SACHS, 1996, p. 5).

Assim como a apreensão da noção de *desenvolvimento*, a *modernidade* também se apoiou no binômio ciência-técnica para justificar e legitimar a tal “racionalidade” almejada. A supremacia da ciência, enquanto superação do senso comum, se baseou na perspectiva de, através do método científico (e da busca pela “Verdade”), conhecer e, conseqüentemente, dominar “a natureza das coisas”. É também a partir dessa ótica que o saber técnico adentra às instituições estatais e, embora não consiga romper plenamente com o saber popular, se estabelece no patamar de um conhecimento especializado indispensável às práticas do mundo moderno. Esse modelo gerou repercussões na vida cotidiana ao longo da história – tendo historicamente favorecido mais a alguns grupos do que a outros.

A partir desse referencial, baseado nos paradigmas do *desenvolvimento*, da ciência e da técnica, uma determinada concepção estatal, aliada à expansão do modo de produção capitalista, foi avançando também para as áreas rurais, vistas como *primitivas* e como um entrave ao progresso nacional.

Esse conjunto de preceitos e práticas, concebido e incorporado pela burocracia estatal, se mantém, supomos, na gestão pública atual e na ação dos diversos gestores que por aí passam. Nesse sentido, noções tais como a de *desenvolvimento rural* (e as políticas

¹⁴ Tradução livre: “Porque o desenvolvimento é muito mais que um mero esforço socioeconômico; é uma percepção que molda a realidade, um mito que conforta às sociedades e uma fantasia que desencadeia paixões”.

¹⁵ E esse discurso de desenvolvimento não se mostra presente somente nos discursos oficiais, mas também na linguagem dos movimentos de base (SACHS, 1996).

¹⁶ Tradução livre: “Desde o começo, a agenda secreta do desenvolvimento não era outra coisa senão a ocidentalização do mundo”.

implementadas com esta finalidade) como algo necessariamente benéfico encontram-se amplamente naturalizadas e embebidas, ou melhor, mergulhadas numa lógica evolucionista que entende o rural como sinônimo de atraso. Portanto, a necessidade de abandonar práticas (e culturas) “retrógradas” – e absorver novas – encontra-se apoiada por uma idealização do “civilizado/evoluído” (essencialmente etnocêntrica) e pela aspiração de inserção nacional na economia global. Paralelamente, no campo do imaginário, a formação de uma sociedade de consumo, baseada na realização de aspirações materiais, mas também fruto de uma aspiração simbólica assimilada, passa a determinar o aguçamento de desejos materiais “urbanos” e necessidades “fabricadas”, proporcionados pela *mercantilização da vida*.

Assim, a lógica hegemônica “racional” e “desenvolvimentista” aqui tratada está presente não só na espinha dorsal do Estado, mas, principalmente, nas práticas do mercado. Este último, com um poder de persuasão cada vez maior e mais abrangente na sociedade atual, determina processos e define ritmos que afetam, em última instância, as ações do poder público e as concepções da sociedade como um todo. Mais do que afetar, determinados padrões vigentes na lógica do processo de produção vão sendo incorporados pelas instituições públicas, como a assimilação de preceitos tais como “produtividade”, “eficiência” e “inovação”.

Assim, embora o Estado mantenha o posto de articulador-último na elaboração e implementação das políticas públicas, é na tensão entre os diferentes atores sociais (e suas demandas) que se faz a disputa política e a possibilidade de se estabelecer outras formas de atendimento social – na tentativa permanente de se “desacorrentar” de certos “discursos” e “racionalidades” enraizados que se impõem nessas disputas – voltadas às reivindicações desses atores nos diferentes períodos históricos.

Portanto, dada a composição do Estado em sua forma burocrática, na estreita relação com práticas e ideários do mercado e nas possibilidades de construção de alternativas, na próxima sessão, tentaremos mostrar as diversas facetas do Estado brasileiro ao longo do tempo e, a partir do marco da Constituição de 88, esboçar seu perfil contemporâneo e as reestruturações pelas quais ele passou e vem passando, culminando no novo paradigma de atendimento à diferença (políticas públicas direcionadas), sem perder de vista as inúmeras dificuldades e obstáculos que existem para a implementação das políticas públicas.

2.2 Estado, sociedade e políticas públicas no Brasil

O Estado é feito de corpos que tem sua própria estrutura, que entretêm relações antagônicas entre si, o que faz com que às vezes dê para encontrar certos apoios, certas alianças e até uma certa cumplicidade com alguns pedaços dele.

Guattari e Rolnik¹⁷

A atuação do Estado sempre esteve condicionada ao seu contexto histórico, a partir dos aspectos sociais, econômicos e políticos vigentes em cada período. Assim, a história das políticas públicas no Brasil atravessou diferentes momentos, desde pequenas ações pontuais até a proposição de iniciativas mais planejadas e direcionadas. Para além de uma cronologia das ações do Estado brasileiro desde os seus primórdios, o objetivo aqui proposto é entender o processo de transformações vivenciadas ao longo do tempo para melhor compreender as metamorfoses da ação estatal e sua configuração atual.

Por sua constituição histórica, desde o Estado colonial português, o Estado no Brasil sempre manteve um papel regulador da sociedade civil e determinados arranjos pautados no intercruzamento de interesses públicos e privados, como o patrimonialismo e o clientelismo. Com a Proclamação da República, em 1889, novas correntes de pensamento político baseadas nos princípios da Revolução Francesa foram introduzidas, com a transição de um regime escravocrata e a adoção de práticas e preceitos burgueses no âmbito estatal e na sociedade como um todo.

Até a Revolução de 1930, apesar das disputas políticas intra-elite que culminaram na revolução varguista, o Estado brasileiro se mantinha bastante submetido aos interesses de uma elite agrária composta de aristocráticos proprietários rurais. Foi só a partir do governo de Getúlio Vargas e do processo de urbanização e industrialização (substituição de importações) que a ação estatal foi sendo condicionada por uma perspectiva de instituir mais fortemente, no âmbito do aparelho estatal, preceitos ligados à racionalização burocrática.

Dessa forma, embora o governo Vargas tenha ficado marcado pela “ausência dos direitos políticos e da precariedade das liberdades civis, o regime ditatorial consolidou a idéia do Estado como agente fundamental do desenvolvimento econômico e do bem-estar social” (PANDOLFI, 1999, p. 11), através da promoção da industrialização e da intervenção em diversas áreas da vida social – a partir de decisões centralizadas na alta burocracia

¹⁷ GUATTARI; ROLNIK, 1996, p. 150.

governamental. Nesse sentido, o Estado tomou para si a responsabilidade pelo provimento parcial da reprodução dos trabalhadores, implementando, por exemplo, as primeiras tentativas de uma política habitacional popular¹⁸ e, em destaque, instituindo uma política trabalhista¹⁹, ao garantir uma legislação que mediasse as relações entre os patrões e a nova e crescente classe de trabalhadores urbanos, cuja espinha dorsal ainda se mantém.

Portanto, nessa fase, observa-se uma reforma institucional do Estado que, segundo Diniz (1999, p. 26), apesar de

ter dado passos importantes no sentido da racionalização da administração pública pela introdução do recrutamento com base no sistema de mérito e pela ênfase no critério da competência técnica no desempenho das funções burocráticas, o padrão clientelista de expansão da máquina estatal não foi eliminado. O resultado foi a evolução para um sistema estatal híbrido, marcado pela interpenetração entre os aspectos do modelo racional-legal e a dinâmica clientelista,

herança que se manteve até os dias de hoje.

Apesar disso, o governo Vargas, de fato, apostou na reformulação e criação de novas instituições (ministérios, superintendências, institutos, conselhos, grupos executivos, departamentos, comissões, diretorias, companhias, bancos etc.), alterando a tecnoestrutura estatal. Nesse sentido, Diniz (1999, p. 28) ressalta que, a partir do início dos anos 30, vários conselhos técnicos foram criados com o objetivo de “assessorar o Estado na formulação de políticas e na tomada de decisões referentes a diversas áreas”, sendo “uma peça importante nessa engrenagem que viabilizou um sistema decisório mais aberto aos interesses econômicos, sem subverter a primazia da elite técnica”.

Seguindo a tendência de incentivo à industrialização iniciadas no governo Varguista, o governo de Juscelino Kubitschek se destacou no período “desenvolvimentista” com o lançamento do ousado Plano de Metas, cujo slogan prometia o progresso de “50 anos em 5”. Sua gestão empenhou-se no esforço de superação do *atraso* rumo ao *progresso* – discurso estreitamente coadunado com os preceitos proclamados por Truman no pós-guerra. Segundo as palavras do próprio Juscelino²⁰:

¹⁸ O Governo Vargas iniciou a construção de conjuntos habitacionais através dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs). Mais tarde, em 1946, no Governo do General Eurico Gaspar Dutra, é criada a Fundação da Casa Popular (FCP).

¹⁹ Vale ressaltar que os direitos trabalhistas e previdenciários ficaram restritos a uma parcela dos trabalhadores, sem incorporar os trabalhadores informais urbanos e os trabalhadores rurais, que se mantiveram a margem dessas coberturas.

²⁰ Discurso no Palácio do Itamarati, perante os membros do conselho da Operação Pan-Americana – Rio de Janeiro, 19 de abril de 1960.

Vamos iniciar uma batalha conjunta para solucionar neste hemisfério o grave problema da estagnação, que é o reino da miséria. Já sabemos que só há uma luta válida, a de acelerar o desenvolvimento a fim de pôr paradeiro ao atraso que nos degrada. Que sabem o que fazer com a liberdade as populações das zonas subdesenvolvidas onde reina o total desconforto, a doença, a carência de quaisquer recursos? (BRASIL, 2009, p. 43)

[...]

Devemos, primeiro, mobilizar-nos a nós próprios; despertar para o mundo de hoje; despertar para os problemas que se originaram dos efeitos de uma tecnologia adiantadíssima a ameaçar incessantemente os chamados países de plantação, que vivem de exportar matérias-primas e que, por motivos os mais diversos, não acompanharam o ritmo de crescimento das nações desenvolvidas (BRASIL, 2009, p. 44-45).

Após a Era JK, a instauração do período autoritário no Brasil, em 64, trouxe mudanças no arranjo político-institucional, marcado, principalmente, pela restrição à democracia e acentuação da centralização das decisões no poder executivo. A proeminência da abordagem técnica foi reforçada pelo “estilo tecnocrático de gestão da economia, fechado e excludente”, que abriu “caminho para a ascensão dos economistas notáveis às instâncias decisórias estratégicas para a definição dos rumos do capitalismo industrial” (DINIZ, 1999, p. 30) brasileiro.

Além da instituição do Plano Nacional de Desenvolvimento (PND I e II), a partir do boom da industrialização e da urbanização a partir da década de 30 e, principalmente, ao longo dos anos 40, 50 e 60, o déficit habitacional passou a entrar mais incisivamente na agenda pública, gerando medidas mais efetivas por parte do Estado brasileiro. Como forma de atender à demanda e dirimir as tensões entre os trabalhadores, o Estado buscou garantir alguns benefícios à classe trabalhadora. Dentre as medidas adotadas, destaque para a criação de um banco responsável pelo atendimento da questão habitacional dos trabalhadores, o Banco Nacional de Habitação (BNH), que, ao longo do tempo, foi perdendo seu caráter popular, se tornando mais a serviço do financiamento da casa própria para a classe média.

No que tange ao desenvolvimento rural, aqueles que continuaram no campo viram a agricultura se modernizar a reboque da industrialização ocorrida no país, processo impulsionado principalmente no período militar. Nesse sentido, as intervenções estatais buscavam inserir a agricultura no contexto do desenvolvimento econômico, enquanto estratégia de impulsão da dinâmica de desenvolvimento econômico e industrial e de uma

política mais abrangente de “integração nacional”. Incentivados por financiamentos estatais²¹, alguns proprietários tiveram condições de “aperfeiçoar” tecnicamente sua produção e adquirir equipamentos e máquinas em busca de maior produtividade. Como política estatal de desenvolvimento econômico agrícola, os créditos e incentivos do Estado tinham por objetivo, em última instância, modernizar a agricultura para garantir, além de uma maior inserção externa do país através da exportação de bens primários, o abastecimento dos centros urbanos e os insumos para as indústrias, visão baseada na noção de superação do *atraso* e do *subdesenvolvimento*.

Os produtores que conseguiram aderir ao processo de modernização, motivada pelo ambiente de concorrência vigente no período, tiveram suas culturas cada vez mais destinadas à exportação ou às indústrias de alimentos. Por outro lado, a agricultura tradicionalmente praticada pelos pequenos agricultores foi perdendo espaço para a agricultura “mecanizada” e, mais do que isso, foram se tornando mais secundarizadas antigas práticas de produção que se relacionavam (mais) em convergência com o meio ambiente.

A mecanização de tarefas antes desenvolvidas pelos trabalhadores rurais exigiu um novo perfil de trabalhador com maior qualificação profissional, alterando as relações de trabalho nessas áreas. Além disso, “uma parcela de pequenos produtores, que permaneceu no campo, viu-se obrigada a vender sua força de trabalho nas épocas de maior demanda por mão de obra, para complementar renda e assegurar a sobrevivência” (DAVID; CORRÊA, 2002, p. 30). Embora os pequenos agricultores tenham absorvido parcialmente a tecnologia agrícola, a solicitação de empréstimos e créditos deixou-os endividados, acarretando, muitas vezes, na venda de suas propriedades.

Assim, embora a “modernização” do campo tenha atingido seu objetivo de dinamizar os processos produtivos, não foram todos que conseguiram alcançar o “bonde” do *desenvolvimento*, dado que as políticas implementadas priorizavam a questão agrícola em detrimento da questão fundiária, mantendo os grandes latifundiários à frente do *desenvolvimento rural*, ou seja, “historicamente, os grandes proprietários de terra sempre foram os principais beneficiados pelas políticas públicas” (DAVID; CORRÊA, 2002, p. 26), sendo elas destinadas principalmente para o aumento da produtividade da agricultura (em detrimento de políticas de regularização fundiária, de moradia, de assistência, dentre outras).

²¹ “O principal mecanismo da política agrícola foi o Sistema Nacional de Crédito Rural - SNCR (1965). A concessão de financiamentos subsidiados favoreceu a modernização tecnológica da agricultura e a concentração de recursos (terra e renda), beneficiando reduzido número de proprietários” (DAVID; CORRÊA, 2002, p. 26).

Ainda no período militar, a atuação político-econômica dos governos se caracterizou tanto por sua relação com os setores capitalistas da economia, permitindo a abertura ao capital privado nacional e estrangeiro (industrial e financeiro), quanto pelo incentivo a determinados ramos do capitalismo nacional e na consolidação de estatais. Em contrapartida, o poder público se mostrou extremamente interventor ao fornecer meios para a reprodução social dos trabalhadores e para manter a “lei e a ordem” da nação. De todo modo, embora esse período tenha se destacado pelo grande crescimento econômico, com expansão e diversificação da produção industrial, ficando conhecido como o período do “milagre econômico”, ele também se caracterizou por um período de acentuação da pobreza e de grande concentração de renda.

Assim, de um modo geral, Bacelar (2003, p. 20) defende que no período compreendido entre 1930 e 1980 “o Estado era o promotor do desenvolvimento e não o transformador das relações da sociedade”, pois manteve o protagonismo das instâncias públicas, com o foco de ação nas transformações econômicas através do processo de industrialização, estando as políticas públicas implementadas nesse período mais a serviço do crescimento econômico, e não do desenvolvimento social do país.

Nesse sentido, a promoção de políticas públicas, até os anos 80, era caracterizada por uma centralização financeira e decisória no âmbito federal, estando os estados e municípios responsáveis apenas pela execução das políticas, quando eram designados a esta tarefa. Além disso, de uma forma geral, a sociedade civil se via parcialmente excluída dos processos de formulação, implementação e controle dessas políticas pela ausência de mecanismos formais que permitissem a participação social²².

Apesar da estrutura hierárquica e, principalmente, da maior influência das classes dominantes nas intervenções estatais, o debate sobre a descentralização e a participação dos cidadãos começou a ganhar destaque no Brasil nesse período. O cenário autoritário e centralizador característico da ditadura militar acabou movimentando ainda mais espaços de resistência e luta, trazendo à tona novas formas de organização social e, especialmente, novas bandeiras de luta – meio ambiente, questões de gênero, etnia etc. – que pautavam a garantia de direitos e de participação nas instâncias decisórias das políticas públicas.

A efervescência de inúmeros movimentos sociais na década de 1980 – já amplamente discutida por diversos autores, como Paoli e Telles (2000) – propiciada pelo processo de redemocratização do Estado brasileiro, projetou no cenário político uma série de

²² Algumas demandas da população eram atendidas através das relações estabelecidas entre os políticos e sua clientela, configurando-se em práticas do chamado “clientelismo”, à base de troca de favores.

reivindicações populares e colocou em xeque os pressupostos da cidadania parcial então vigente. Em uma perspectiva de construção da democracia no país, a introdução e consolidação de novos atores/sujeitos políticos, através da mobilização e da luta (bem como a deslegitimação do Estado autoritário), conseguiu garantir a ampliação de políticas públicas mais comprometidas com o público-alvo e direcionadas às suas especificidades.

Sem dúvidas, considerando o caráter de análise do papel do Estado e das políticas públicas no Brasil, a Constituição de 1988 se põe em destaque em função da ampliação dos direitos sociais e do alargamento e redefinição das atribuições do Estado. Este marco foi

celebrado amplamente como momento fundante de uma modernidade democrática que prometia enterrar de vez a ordem legal autoritária instituída por 20 anos de governos militares. Promessa não inteiramente cumprida, é preciso dizer desde logo. Mas, em que pese seus limites e ambivalências, a legalidade democrática, negociada e pactuada no correr de mais de um ano de trabalhos constituintes, traz as marcas dessa movimentação social ampla e plural que marcou a primeira metade da década de 1980 (PAOLI; TELLES, 2000, p.109).

No rol das conquistas advindas da Constituição, a participação da sociedade civil na agenda da gestão pública foi incorporada através de mecanismos que possibilitariam (parcialmente) o exercício da democracia direta e participativa²³. A Carta Constitucional também propiciou a criação e institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas – deliberativos ou apenas consultivos – que, de modo geral, são órgãos encarregados pela formulação, supervisão e avaliação das políticas públicas nas três esferas de governo, integrados por representantes do Estado e da sociedade civil. Mas vale destacar que

no processo de constituição de uma esfera pública democrática para o debate e a deliberação, os conselhos incorporaram, além dos movimentos sociais, vários outros grupos e interesses presentes no debate público setorial. Assim, a perspectiva de representação refere-se não apenas aos beneficiários, mas também ao conjunto de outros atores envolvidos na execução dessas políticas, tais como grupos profissionais, setores privados e especialistas, abrindo espaço para um leque bastante amplo e diferenciado de interesses que, em cada caso, transformarão o conselho não apenas em ator no campo das políticas sociais, mas também em arena onde atuam diversas forças e interesses. (SILVA et al, 2005, p. 376)

Em que pese a limitação e os conflitos inerentes ao processo de discussão nessas arenas, o tema da participação ganhou relevância como elemento-chave para a definição das

²³ A exemplo do Título II, Capítulo IV, Art. 14: “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular”.

políticas públicas no país, na tentativa de reduzir a distância entre os que participam das instâncias de decisão e os beneficiários das políticas.

Além disso, a movimentação refletida na Constituição conseguiu romper com alguns paradigmas hegemônicos e garantir, a passos lentos, conquistas para diversos segmentos historicamente excluídos do espectro de atendimento do Estado. Aqui incluem-se, por exemplo, as comunidades quilombolas que, no Artigo 68²⁴, obtiveram a garantia de propriedade das terras tradicionalmente ocupadas, ainda que só em 2003 tenha sido regulamentado o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras, através do Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003.

No bojo das (re)configurações associadas à participação de outros atores na agenda das políticas públicas, a partir da década de 1990, intensifica-se o surgimento de entidades da sociedade civil organizada não só para participar das definições, como também para executar as políticas públicas em um contexto de descentralização das ações. Assim, ao “reconhecer” a fragilidade do Estado na implementação de serviços e políticas sociais, crescem significativamente as experiências de execução dessas políticas por meio de entidades do chamado “terceiro setor” ou ONGs. Diante da assimilação cada vez maior de preceitos e práticas identificadas pelo que se convencionou chamar de neoliberalismo, com o argumento da crise do Estado e suas dificuldades na gestão e alocação de recursos para bens e serviços sociais, as parcerias com entidades privadas sem fins lucrativos foram gradativamente incentivadas através da facilitação de mecanismos de financiamento direto e indireto²⁵ na área social – processo levado a cabo pelos governos Collor e Fernando Henrique Cardoso, nos quais verificou-se um reordenamento da agenda pública, priorizando políticas de “ajuste estrutural” e um processo de maior internacionalização da economia, em detrimento de demandas sociais historicamente vinculadas à intervenção direta do Estado.

O estreitamento dessa relação entre Estado e organizações não-governamentais representa uma das formas da *confluência perversa* descrita por Dagnino (2004). A autora demonstra que houve um aprofundamento das instâncias de participação, com a constituição de espaços públicos para discussão e formulação de políticas públicas – frutos, principalmente, da luta pela democratização que culminou na Constituição de 88 – mas, por outro lado, alguns preceitos de um Estado mínimo se impuseram, reduzindo o monopólio

²⁴ Art. 68 do ADCT: “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”.

²⁵ Alguns dos principais mecanismos jurídicos que permitem a pessoas ou a entidades privadas sem fins lucrativos o acesso a recursos estatais são: (i) Diretos: subvenções sociais, auxílios, convênios, termos de parceria; (ii) Indiretos: imunidades de impostos, isenções (SILVA et al, 2005).

estatal no provimento de direitos sociais em prol da maior atuação da sociedade civil. Assim, se estabelece uma *confluência perversa*, pois mesmo “apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva” (DAGNINO, 2004, p. 97). Ou seja, a própria concepção de participação – assim como de sociedade civil e cidadania – é apropriada pelo discurso do “projeto” neoliberal para estimular moralmente os indivíduos a se engajarem, e a serem empreendedores de si mesmos, segundo um paradigma de enxugamento do Estado e de suas funções. Nesse sentido, no interior dos espaços abertos à participação,

o que se espera deles [setores da sociedade civil] é muito mais assumir funções e responsabilidades restritas à implementação e execução de políticas públicas, provendo serviços antes considerados como deveres do Estado, do que compartilhar o poder de decisão quanto à formulação dessas políticas (DAGNINO, 2004, p. 102).

Nesse sentido, o ideário neoliberal, além de afetar diretamente o peso das políticas públicas ao defender a redução da ação do Estado – ou melhor, ao creditar os percalços econômicos à própria “intervenção excessiva” do Estado –, também traz à tona a operacionalidade do mercado e da sociedade civil como alternativa ao reajuste de funções antes desempenhadas pelo Estado. A partir dessa concepção, o Estado deixa de ser o provedor exclusivo de serviços públicos e passa a ser, além disso, coordenador e fiscalizador dos serviços prestados através de parceria com os outros setores da sociedade ou diante da ação direta da sociedade civil ou de instituições ligadas ao mercado.

Assim, pode-se perceber que o padrão hegemônico neoliberal também inspira a condução das políticas públicas em diversos aspectos que vão desde o financeiro ao social. Ainda que o Estado se mantenha como referência nesse processo, há um compartilhamento de funções outrora exercidas monopolisticamente por ele, implicando numa maior atuação política e social dos agentes de mercado, que, por sua vez, vêm as políticas sociais muitas vezes como “despesas” que oneram o orçamento público. Ao mesmo tempo, o Estado é convidado a restringir seu papel, se atendo (idealmente) ao escopo de “regulador normativo” dos parâmetros do mercado (mantenedor de contratos).

Uma vez que a correlação de forças da sociedade é muitas vezes refletida na estrutura interna do aparelho estatal, essa dinâmica é reforçada pela maior influência das instituições de mercado nas concepções e no agir estatal, diminuindo, assim, a atuação do serviço público em

prol de demandas sociais direcionadas a setores da sociedade relativamente excluídos dos centros de decisão de poder real.

Dessa forma, o Estado passa a incorporar lógicas e ferramentas de gestão do setor privado na administração pública, respondendo às pressões por determinados parâmetros de condução da máquina pública, tal como a noção de eficiência nos processos gerenciais. Assim, os princípios de eficiência, eficácia, produtividade e metas quantitativas acabam, muitas vezes, se sobrepondo à premissa da justiça social, afirmando uma lógica tecnocrática específica pavimentada pelo empreendedorismo da gestão pública.

Assim, com o discurso de que o Estado tem que estar apto a implementar formas flexíveis de gestão para se adaptar às mudanças de um mundo cada vez mais globalizado e dinâmico, gera-se uma incompatibilidade de funções institucionais entre parâmetros estatais e empresariais no que tange à estrutura, aos objetivos, aos processos e, sobretudo, aos fins, com claros prejuízos à prestação de serviços sociais.

Em suma, a partir da adoção de determinados critérios na prática do Estado e na elaboração e execução de políticas públicas e sociais, o cenário brasileiro atual parece convergir mais uma vez (posto que nunca deixou de se caracterizar como tal) para um hibridismo da gestão pública. Nesta configuração vigente associam-se diversos aspectos provenientes de cartilhas identificadas com o discurso neoliberal (e sua prática contextualmente aplicada) e também neodesenvolvimentista (além de outros preceitos ligados a procedimentos fora da órbita societal hegemônica), mas, também, no bojo da Constituição de 88, incorpora-se cada vez mais a diferença e o atendimento via políticas públicas a diferentes grupos sociais como jamais foi visto em nossa sociedade – conforme veremos a seguir.

2.3 A emergência de políticas públicas direcionadas

Tenemos el derecho a ser iguales cuando las diferencias nos hacen inferiores; tenemos el derecho a ser diferentes cuando la igualdad nos quita nuestras características en el continente.

Boaventura de Sousa Santos²⁶

²⁶ Tradução livre: “Temos o direito a ser iguais quando as diferenças nos tornam inferiores; temos o direito a ser diferentes quando a igualdade anula nossas características no continente” (SANTOS, 2009, p.39).

Conforme dito anteriormente, a Constituição Federal de 1988 representou um marco histórico no processo de redemocratização política do país. Mas a ampliação democrática da Carta Magna não ficou restrita à maior participação da sociedade nos processos decisórios da gestão pública. Segmentos da sociedade brasileira historicamente invisibilizados, sujeitos de formas de organização social e cultural diferenciadas, também foram contemplados no novo texto constitucional, representando uma abertura à diferença através do reconhecimento dos chamados “direitos étnicos”. Esse reconhecimento por parte do Estado brasileiro – motivado, especialmente, pela pressão dos movimentos sociais e demais atores da sociedade civil – perpassou pela assunção da diversidade sócio-cultural existente no país, assim como pela pertinência (e urgência) em se discutir e (re)elaborar formas de atendimento que incluíssem nos seus princípios o respeito às particularidades desses grupos.

Dentro do escopo destes novos sujeitos de direitos incorporados pelo Estado brasileiro estão as comunidades quilombolas²⁷ que, a partir da Constituição, tiveram garantido direitos diferenciados, tal qual o direito legal de propriedade das terras tradicionalmente ocupadas às comunidades tradicionais, cabendo ao Estado a demarcação e emissão de títulos dessas terras. Além disso, outros dispositivos foram criados no sentido da valorização e preservação das manifestações culturais e da instituição dos seus bens de natureza material e imaterial como patrimônio cultural brasileiro²⁸.

Essa tendência se mostra extremamente pertinente se olharmos para a diversidade cultural existente no país e para a composição etnicamente diferenciada da população nacional. Em números, dados da Fundação Cultural Palmares (FCP)²⁹ informam que existem cerca de 2.607 comunidades quilombolas certificadas pela instituição, encontradas em 24 estados brasileiros, e localizadas, em sua maioria (63%), na região nordeste³⁰. Nesse mesmo sentido, além dos mais conhecidos indígenas e quilombolas, podemos pensar nos inúmeros grupos espalhados pelo território nacional que se autodefinem como *povos e comunidades tradicionais*, tais como: ciganos, pomeranos, ribeirinhos, quebradeiras de coco babaçu, seringueiros, pescadores artesanais, caiçaras, agroextrativistas da Amazônia, povos dos

²⁷ Esta seção irá tratar da emergência de políticas públicas para *povos e comunidades tradicionais* e outros grupos rurais, mas será dada uma maior ênfase para as comunidades quilombolas – visto que a pesquisa foi realizada nessas comunidades – mas também como exemplo de segmento atendido a partir do redirecionamento do Estado para as políticas diferenciadas.

²⁸ Artigos 215 e 216, CAPÍTULO III, Seção II.

²⁹ Dados obtidos no site: www.palmares.gov.br, última atualização até a Portaria nº 84 de 08 de junho de 2015.

³⁰ Segundo os dados disponibilizados no Guia de Políticas Públicas para Comunidades Quilombolas (BRASIL, 2013, p. 14), “as comunidades quilombolas localizam-se em 24 estados da federação, sendo a maior parte nos estados do Maranhão, Bahia, Pará, Minas Gerais e Pernambuco. Os únicos estados que não registram ocorrências destas comunidades são o Acre e Roraima, além do Distrito Federal”.

faxinais, dos fundos de pasto, geraizeiros, pantaneiros, retireiros, comunidades de terreiros e outros (MONTENEGRO, 2012), perfazendo uma gama de tradições e culturas que requerem, além de políticas universalistas, acesso a políticas que reconheçam sua diversidade.

Assim como as comunidades reconhecidas como *tradicionalis*, as demais populações rurais também se tornaram alvo de diversas políticas públicas direcionadas, não apenas no que tange ao desenvolvimento da agricultura, mas também relacionadas ao *empoderamento*³¹ das mulheres do campo, à moradia e outras. Nesse sentido, houve um incremento de políticas voltadas às populações rurais, tanto incorporando os *povos tradicionais* em políticas rurais pré-existentes, quanto na criação de políticas que englobam vários segmentos, dentre eles, os agricultores familiares e trabalhadores rurais, *povos tradicionais*, assentados de reforma agrária, etc. Depreende-se desse dado que, em sendo público-alvo da mesma política, essas comunidades apresentam algumas similaridades, sendo necessária, normalmente, a obtenção da Declaração de Aptidão ao PRONAF³² (DAP) para acessar tais políticas. Ou seja, estariam todas “unidas” pela prática da agricultura familiar.

Embora diversas legislações internacionais e nacionais tenham influenciado, direta ou indiretamente, a discussão e implementação de políticas para os *povos e comunidades tradicionais* e grupos rurais no Brasil nas últimas décadas³³, interessa-nos aqui apresentar o processo de guinada do Estado brasileiro rumo a uma maior atuação junto a estes povos e comunidades, através da criação de programas, comissões e conselhos, e alterando internamente sua estrutura, com a criação de setores e órgãos direcionados ao atendimento destes segmentos sociais³⁴.

Sobre a legislação acerca dos direitos quilombolas, vale ressaltar que um conjunto de ações nessa direção começa a se intensificar a partir de 2003, com a eleição do presidente Lula. A criação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), através da Medida Provisória nº 111, de 21 de março de 2003, e convertida na Lei nº 10.678, representa o reconhecimento da luta histórica do movimento negro, indicando justamente o

³¹ Ao considerar a necessidade de *empoderamento* de um grupo, parte-se do pressuposto que este é destituído de poder. “Há, assim, um sujeito do empoderamento, que atribui ‘mais poder’ ao objeto do empoderamento. Deste modo, o empoderamento demarca bem o lugar dos ‘excluídos’ ao definir a priori quais são os sujeitos que detêm o poder e, portanto, a capacidade e possibilidade de transformação política e quais os sujeitos que precisam de um aporte extra de poder para poderem se fazer ouvidos” (MELLO, 2006, p. 23).

³² Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

³³ Para mais informações sobre legislação internacional e nacional que incide sobre *povos e comunidades tradicionais* ver: Shiraishi Neto (2007).

³⁴ Sobre esse assunto, Almeida (2008, p. 34) afirma que “se porventura, foram instituídos novos órgãos públicos pertinentes à questão, sublinhe-se que a competência de operacionalização ficou invariavelmente a cargo de aparatos já existentes”, reforçando que as novas disposições constitucionais foram articuladas com estruturas administrativas pré-existentes, apenas sendo acrescidos os atributos étnicos.

redirecionamento do Estado brasileiro à perspectiva de dar maior visibilidade às questões étnico-raciais, respondendo politicamente às desigualdades raciais e sociais existentes no país. No mês de novembro do mesmo ano, dois outros importantes decretos acenaram para a redefinição da atuação do Estado em relação às demandas dessa população, no que tange à regulamentação dos procedimentos para a titulação das terras tradicionalmente ocupadas realizada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)³⁵ e a instituição da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR)³⁶. Esta última, teve como objetivo a “redução das desigualdades raciais no Brasil, com ênfase na população negra, mediante a realização de ações exequíveis a longo, médio e curto prazos, com reconhecimento das demandas mais imediatas, bem como das áreas de atuação prioritária” (BRASIL, 2003a).

O quesito titulação se mantém alvo de inúmeras discussões e críticas. Isso porque há uma enorme defasagem entre o número de solicitações de abertura de processos administrativos para a regularização dos territórios e o número de títulos emitidos de fato. Segundo dados do INCRA³⁷, 1.533 processos foram abertos em suas superintendências, mas apenas 207 títulos foram emitidos (áreas tituladas pelo INCRA e/ou outros órgãos federais e estaduais responsáveis, no período de 1995 a 2016). As dificuldades em garantir a propriedade definitiva das terras para as comunidades quilombolas não se restringem, certamente, às burocracias inerentes ao funcionamento da máquina administrativa estatal. Conforme aponta Almeida (2005, p. 22), “há várias configurações neste jogo de poder que transcendem a questões de operacionalidade e a rubricas orçamentárias”. Significa dizer que questões ligadas à histórica concentração de terras no país e aos interesses dos grandes latifundiários dificultam direta e/ou indiretamente na efetiva regularização fundiária das áreas quilombolas. Além disso, a titulação coletiva dos territórios quilombolas impede a especulação e as possíveis pressões e transações no mercado de terras, o que “contraria os interesses latifundiários, os especuladores, os "grileiros" e os que detêm o monopólio dos recursos naturais” (ALMEIDA, 2005, p. 25).

Desse modo, embora o Estado tenha criado mecanismos para colocar em prática o previsto no Art. 68 da Constituição, o que se percebe é o peso das relações de poder e a infraestrutura insuficiente do INCRA no andamento das titulações, resultando em uma prática descontínua e aquém da grande demanda por regularização solicitada pelas associações quilombolas.

³⁵ Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003.

³⁶ Decreto nº 4.886, de 20 de novembro de 2003.

³⁷ Dados disponíveis em: www.incra.gov.br.

Ainda a respeito dessa temática – que aparece constantemente como uma das principais demandas dos movimentos nos espaços de discussão – cabem outras questões que dizem respeito aos demais *povos e comunidades tradicionais*. Isso porque, à parte os povos indígenas e os quilombolas, não há na maioria dos casos um arcabouço jurídico e legal vigente que subsidie a regularização das áreas ocupadas pelos demais segmentos sociais que compõem a ampla categoria dos *povos e comunidades tradicionais*, deixando-os vulneráveis à dinâmica imobiliária e às intimidações, seja por parte do próprio Estado, seja por setores de interesses privados.

No plano das políticas nacionais mais abrangentes, destaca-se ainda a criação do Programa Brasil Quilombola (PBQ), lançado em março de 2004, como uma política de Estado, com a participação de diversos órgãos governamentais na tentativa de gerir um conjunto de ações integradas. Como seu desdobramento, foi lançada a Agenda Social Quilombola³⁸ que contém ações nas áreas de acesso à terra; infraestrutura e qualidade de vida; inclusão produtiva e desenvolvimento local; direitos e cidadania. Em consonância com a descentralização federativa estabelecida pela Constituição, a gestão do programa se dá através da articulação entre os entes federados e a interlocução com órgãos estaduais e municipais de promoção da igualdade racial, associações representativas das comunidades quilombolas e outros parceiros não-governamentais – capitaneados pela SEPPIR, em conjunto com os ministérios que compõem o seu Comitê Gestor³⁹.

Na mesma direção, mas com escopo maior por incluir outros segmentos além dos quilombolas, instituiu-se a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), em fevereiro de 2007⁴⁰, tendo como

principal objetivo promover o desenvolvimento sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, com respeito e valorização à sua identidade, suas formas de organização e suas instituições (BRASIL, 2007a).

³⁸ Decreto nº 6.261/2007.

³⁹ O Comitê Gestor do PBQ é formado por: 1.Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR/PR); 2.Casa Civil da Presidência da República (CC/PR); 3.Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA); 4.Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); 5.Ministério da Cultura (MinC) e Fundação Cultural Palmares (FCP); 6.Ministério das Cidades (MCidades); 7.Ministério da Educação (MEC) e Fundo Nacional da Educação (FNDE); 8.Ministério da Saúde (MS) e Fundação Nacional de Saúde (FUNASA); 9.Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); 10.Ministério da Integração Nacional (MI); e 11.Ministério de Minas e Energia (MME).

⁴⁰ Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007.

Esta política envolve diversas áreas, ações e atividades, que “deverão ocorrer de forma intersetorial, integrada, coordenada, sistemática” (BRASIL, 2007a).

A coordenação da PNPCT fica a cargo da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT)⁴¹, sendo presidida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). No seu Art. 4º, o decreto indica a composição paritária dos seus membros, formada por “quinze representantes de órgãos e entidades da administração pública federal e quinze representantes de organizações não-governamentais, os quais terão direito a voz e voto” (BRASIL, 2006), e que deverão se reunir a cada três meses para discutir, articular, propor e acompanhar as ações e políticas que incidam sobre os *povos e comunidades tradicionais*.

Em que pese a contribuição da CNPCT na discussão e na inclusão participativa dos segmentos interessados na política, dados de uma pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2012)⁴² sobre a CNPCT na visão dos seus membros informam que, sobre o grau de articulação dos conselheiros com o poder público, a maioria dos participantes (47%) definiram como pouco satisfatório ou insatisfatório (32% afirmaram estar satisfeitos e 10% muito satisfeitos, 11% não responderam). Em outro aspecto, sobre a percepção dos participantes em relação à influência da Comissão, 58% acreditam ser pouco significativa a influência na agenda do Congresso Nacional e 11% acham que não tem nenhuma influência⁴³. Segundo o mesmo estudo, dentre as dificuldades apontadas pelos membros da Comissão, aparecem com maior frequência: a baixa prioridade política dada à CNPCT por parte da Secretaria-Geral da República, a frequência das reuniões (consideradas muito esparsas) e o pouco tempo de discussão existente nas reuniões. Dentre os pontos fortes, foram mencionados o aumento da visibilidade da temática dos *povos e comunidades tradicionais* e a diversidade da composição da Comissão.

⁴¹ Criada originalmente como Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais pelo Decreto de 27 de dezembro de 2004, teve sua composição, estruturação, competências e funcionamento modificados pelo Decreto de 13 de julho de 2006, tornando-se Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

⁴² O questionário foi elaborado com o objetivo de analisar os seguintes itens: perfil dos cidadãos que atuam como conselheiros; forma de atuação do conselheiro; e funcionamento do conselho. Dezenove membros responderam ao questionário, sendo 84% integrantes da sociedade civil e 16% representantes do poder público, sendo o resultado mais representativo da visão dos membros da sociedade civil.

⁴³ Sobre a influência da CNPCT nas políticas públicas do MDS (órgão ao qual a Comissão está vinculada), 53% acredita ser significativa ou muito significativa. Já a influência da Comissão nas políticas públicas de outros ministérios com os quais se relaciona teve avaliação negativa, tendo 53% dos membros avaliando como pouco significativa (IPEA, 2012). O relatório também apresenta outros dados interessantes no que tange ao funcionamento da Comissão, como questões relativas à compreensão dos assuntos tratados na CNPCT e a compreensão da linguagem utilizada nas reuniões.

Essas informações são pertinentes para a reflexão sobre os canais abertos para a participação da sociedade civil na agenda política e para compreender os meios pelos quais se dá essa participação ou o funcionamento desses canais e sua influência direta na formulação das políticas públicas para os diversos segmentos.

No sentido dessas análises, podemos também problematizar a questão do discurso de *desenvolvimento* presente na PNPCT e nas demais políticas de uma forma geral. A concepção de *desenvolvimento sustentável* utilizada no decreto da PNPCT refere-se ao “uso equilibrado dos recursos naturais, voltado para a melhoria da qualidade de vida da presente geração, garantindo as mesmas possibilidades para as gerações futuras” (BRASIL, 2007a). Mas como se dá esse *desenvolvimento*? Através de qual definição se estabelece que esses povos são *subdesenvolvidos* e em busca de *desenvolvimento*? Aqui aludimos aos discursos e racionalidades que se mantêm presentes nos documentos oficiais e que podem se refletir em incongruências na implementação de políticas públicas, não representando os reais anseios do público-alvo dessas políticas.

Assim, considerando as especificidades de cada comunidade e sua relação com as políticas públicas, parece pertinente tratar de algumas políticas que atendem às populações rurais e às *comunidades tradicionais*, enquanto grupos que detêm organização social e características próprias e que, por isso, podem apresentar uma certa “distância” em relação ao *modus operandi* do Estado. Nessa perspectiva, na sessão seguinte iremos abordar alguns aspectos de dois programas que tem como público-alvo essas populações.

2.4 Políticas públicas dirigidas à população do campo: Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR)

A partir do universo de políticas e programas criadas para o atendimento de *povos e comunidades tradicionais* e grupos rurais nos últimos anos, e embora já tenham sido explicitadas algumas dificuldades na implementação de tais políticas, esta seção pretende examinar o funcionamento e o escopo de programas específicos, considerando sua pertinência para o objeto desta pesquisa.

Assim, de modo a dialogar com aquilo que a pesquisa de campo nos trouxe enquanto problemática, escolhemos dois programas federais⁴⁴, de diferentes áreas, que foram implementados na comunidade de Cachoeira da Várzea/Mocambo da Cachoeira⁴⁵, e que serão retomados nos próximos capítulos a partir das informações obtidas em campo e em entrevista com técnicos do Estado. São eles: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), ligado aos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), ligado ao Ministério das Cidades.

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)⁴⁶, segundo sua cartilha (BRASIL, 2012), tem a atuação direcionada para duas finalidades: “promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar”. A dinâmica do programa busca aliar o apoio aos agricultores familiares, a partir da compra de sua produção (sem licitação) e a garantia de alimentação às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, através da doação desses alimentos. Para isso, o programa é desenvolvido em seis modalidades: Compra Direta, Compra com Doação Simultânea (CDS), Apoio à Formação de Estoques (CPR-Estoque), Apoio à Produção para o Consumo do Leite (PAA-Leite), Compra Institucional e Aquisição de Sementes. Os produtos adquiridos pelo PAA são diversificados, desde frutas e hortigranjeiros até carnes, sementes e laticínios. A ideia do programa é valorizar a vocação produtiva regional e respeitar os hábitos alimentares de cada local.

A operacionalização do programa pode ser feita pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios e, também, pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) – empresa pública vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) – que é responsável por gerir as políticas agrícolas e de abastecimento (nesse caso, para a execução do programa, a Companhia firma Termo de Cooperação com o MDS e com o MDA). No caso da comunidade que iremos estudar, o programa é operacionalizado pela CONAB, sem intermediação da prefeitura local ou do governo do Estado da Bahia.

Para participar do fornecimento dos alimentos, os agricultores podem se inserir individualmente ou através de cooperativas (pessoa jurídica), tendo, nos dois casos, que

⁴⁴ Embora esses programas não tenham como público-alvo exclusivo os *povos e comunidades tradicionais*, os englobam como parte do universo de populações rurais atendidas.

⁴⁵ A escolha por esses programas se deve ao fato de estes terem sido citados por alguns entrevistados como os programas mais importantes que foram implementados na comunidade.

⁴⁶ Programa instituído pelo artigo 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003 e regulamentado pelo Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012. Integra o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).

apresentar a DAP, documento que identifica a família como da agricultura familiar. Os beneficiários devem estar enquadrados nas seguintes categorias:

agricultores familiares, assentados da reforma agrária, silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores artesanais, indígenas, integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais, que atendam aos requisitos previstos no art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006 (BRASIL, 2012, p. 4).

Nesse sentido, o programa afirma (BRASIL, 2016) priorizar os projetos com participação de quilombolas, pescadores artesanais, indígenas, extrativistas e outros *povos e comunidades tradicionais*. Entretanto, verifica-se nos dados disponibilizados pela própria CONAB que “a soma do quantitativo de beneficiários fornecedores enquadrados nas categorias pescador artesanal, quilombola, indígena, atingidos por barragem e agroextrativista, equivale a um valor próximo a 14% do total de beneficiários fornecedores do programa” (BRASIL, 2016, p. 15).

Além dessas categorias, o programa também incentiva a participação das mulheres, tendo estabelecido como condição em 2011 um percentual mínimo de participação nos projetos de 40% na condição de beneficiárias fornecedoras na modalidade de CDS e 30% na modalidade de CPR-Estoque. Após essa determinação, tem havido um aumento na participação das mulheres no Programa (comparado ao ano de 2012), proporcionando uma maior inserção deste público no PAA.

O relatório que apresenta os resultados das ações da CONAB em 2015 (BRASIL, 2016) indica que, nesse ano, o MDA e o MDS – através do Acordo de Cooperação Técnica firmado com a CONAB – aplicaram um valor de R\$298.119.718,27, sendo este recurso utilizado na aquisição de produtos do PAA (nas diferentes modalidades) e em gastos que envolvem a operacionalização do Programa. No mesmo documento, a região nordeste aparece em primeiro lugar, com 32% do montante de recursos aplicados e a região sudeste aparece em segundo, com 27% do total. Em 2014, a região sudeste se destacava com 38% do montante de recursos, estando o nordeste em segundo, com 24%. Este resultado é demonstrativo de que “a demanda pelo PAA é variável, devido às características próprias de cada região, em termos de organização social local e o acesso à informação por parte dos beneficiários fornecedores ou de suas representações legais” (BRASIL, 2016, p. 6).

De um modo geral, o PAA é apresentado como um programa de caráter inovador ao articular a política de segurança alimentar à política agrícola, apoiando a comercialização dos produtos agrícolas e garantindo subvenção ao consumo de alimentos às populações em situação de insegurança alimentar. Schmitt⁴⁷ (2005) também ressalta que a atuação direta do Programa na questão da comercialização de produtos dos agricultores é de extrema importância, pois este é considerado um dos entraves ao desenvolvimento da agricultura.

Ademais, considera-se um avanço a possibilidade de intervenção do Estado

no mercado de produtos agrícolas, exercendo não apenas um efeito regulador sobre os preços regionais, mas dando um tratamento diferenciado para os agricultores familiares, buscando reforçar sua autonomia em relação aos chamados “atravessadores” e fortalecendo sua posição frente aos diferentes agentes de mercado (SCHMITT, 2005, p. 83).

Contudo, por maior que seja o apoio do PAA aos agricultores familiares, valem algumas reflexões sobre a atuação do Estado em relação à política agrícola de uma forma geral. Montenegro (2012, p. 168) afirma que as políticas de desenvolvimento rural “além de serem escassas e sustentadas por recursos mais do que limitados, oferecem caminhos padronizados de inserção em lógicas mercantis e de promoção de uma cidadania formal, longe de um respeito profundo de suas formas de vida e usos do território”. Este autor entende que as políticas voltadas para a agricultura familiar funcionam de forma compensatória, visto que o foco das políticas governamentais gira em torno da promoção do agronegócio, impulsionado pelos projetos neoliberal e neodesenvolvimentista. Nesse sentido, há um direcionamento significativamente maior do montante de recursos para os projetos de agronegócio, em detrimento da agricultura familiar, sobrando para esta alguns programas de crédito e as políticas de compra públicas de alimentos, como o PAA.

Como dito anteriormente, as políticas públicas direcionadas às áreas rurais estiverem sempre voltadas ao desenvolvimento da agricultura, marcando uma histórica negligência do

⁴⁷ Em que pese a grande importância do programa para a agricultura familiar, vale ressaltar que este texto faz parte de uma publicação institucional da Secretaria de Política Agrícola do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), e que a autora ocupava o cargo de assessora da Diretoria de Logística e Gestão Empresarial da CONAB à época.

Estado brasileiro no trato de outras demandas da população do campo. Ainda que a habitação rural tenha recebido maior ênfase a partir da Constituição de 88⁴⁸, não houve nenhuma intervenção significativa nesse sentido desde então.

O contexto de surgimento do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), lançado em 2009⁴⁹, foi o de atender ao antigo *déficit* habitacional dessas áreas, impulsionado pela grande pressão exercida pelos movimentos sociais à época. O PNHR está inserido no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e tem como objetivo produzir novas moradias nas áreas rurais ou reformar as já existentes, suprindo o *déficit* de todos os municípios do país, de acordo com a necessidade de cada região. De acordo com dados do IBGE de 2010, o nordeste apresenta mais da metade do *déficit* habitacional rural do país, cerca de 55% do total.

Assim como o PAA, o público-alvo do PNHR também inclui agricultores familiares, assentados de reforma agrária, quilombolas, pescadores e outras *comunidades tradicionais*. Sendo que estes devem apresentar renda familiar bruta anual de até R\$15.000,00 (valor referente aos beneficiários enquadrados no grupo I, sobre o qual iremos tratar), mediante comprovação através da DAP.

Os beneficiários devem estar organizados através de uma Entidade Organizadora (EO) que pode ser tanto de caráter público (prefeituras, governos estaduais e do distrito federal, e respectivas companhias de habitação, quando houver), quanto de caráter privado, como entidades representativas dos grupos associativos (entidades privadas sem fins lucrativos, sindicatos, associações, condomínios e cooperativas).

Às Entidades, cabe solicitar a documentação dos beneficiários e da propriedade do terreno, mobilizar as famílias para discussão e construção das propostas de projetos habitacionais e Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS) e ficar responsável pela apresentação destas propostas junto aos agentes operadores e financeiros do Programa (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal), dentre outras atribuições.

Em contrapartida, os beneficiários devem, dentre outras responsabilidades, participar das atividades propostas no PTTS e retornar ao agente financeiro 4% do valor do subsídio concedido à construção da habitação, sendo esta quantia paga em quatro parcelas anuais e de mesmo valor.

⁴⁸ Que define, no seu Art. 187, “A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como os setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente: item VIII, a habitação para o trabalhador rural”.

⁴⁹ Através da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.

O Programa permite a utilização de quatro regimes construtivos, são eles:

Mutirão assistido – Regime de construção em que os beneficiários produzem conjuntamente as unidades habitacionais com o auxílio de assistência técnica especializada (engenheiro, mestre de obras, pedreiro, eletricista e outros profissionais afins);

Autoconstrução assistida – Regime de construção em que o beneficiário, titular do contrato, produz sua unidade habitacional com o auxílio de assistência técnica especializada (engenheiro, mestre de obras, pedreiro, eletricista e outros profissionais afins);

Administração direta – Regime de construção em que a Entidade Organizadora é diretamente responsável pela execução das obras, além de utilizar mão-de-obra do seu quadro de funcionários ou a ela vinculado;

Empreitada global – Regime de construção em que uma construtora é contratada para a execução da obra ou do serviço por preço certo e total. A empresa gerencia a execução do empreendimento e a CRE fiscaliza a sua atuação;

Deverá ser adotado um único regime construtivo para o grupo de beneficiários contratado⁵⁰.

Dentre as especificações da unidade habitacional a ser construída, determina-se que a área útil (área interna sem contar áreas de paredes) seja de, no mínimo, 36,00m² (não computada a área de serviço) e que os projetos arquitetônicos estejam de acordo com as características regionais, locais, climáticas e culturais da localidade/comunidade.

Nesse sentido, a criação de um programa habitacional específico para a zona rural representa uma aceitação do poder público em relação às diferenças existentes entre os *déficits* urbano e rural, buscando atender certas especificidades concernentes à logística da obra (unidades pulverizadas e de difícil acesso), ao desenho das habitações a partir dos hábitos e da cultura das populações do campo e às dificuldades de documentação regular dos terrenos.

Enquanto políticas direcionadas ao atendimento das demandas das populações rurais, os programas aqui tratados têm buscado suprir uma histórica lacuna de garantia de direitos de agricultores familiares e trabalhadores rurais, habitantes de áreas muitas vezes esquecidas pelo poder público. Seja por suas especificidades, seja pela distância, ou pela falta de divulgação e informação das ações do Estado, as comunidades rurais ainda demandam muitas intervenções nas diferentes áreas da vida – transporte, educação, saneamento etc.

Tendo em vista o objetivo maior deste trabalho, mais do que apresentar o escopo e algumas considerações sobre esses dois programas implementados na comunidade, cabe

⁵⁰ Informações obtidas na Cartilha do PNHR, disponível no site do Ministério das Cidades.

trazer informações mais amplas sobre a chegada de programas e projetos, os processos de implementação e a relação estabelecida entre a política pública e a população local. Assim, no próximo capítulo, serão apresentados casos levantados durante a pesquisa de campo que, direta ou indiretamente, relacionam a dinâmica local à instituição de programas e serviços na comunidade.

3 PRÁTICAS, CAUSOS E RELAÇÕES: A *VIVÊNCIA* EM COMUNIDADES QUILOMBOLAS DO MUNICÍPIO DE SEABRA-BA

Every understanding of another culture is an experiment with one's own.
Roy Wagner⁵¹

Mais do que apresentar um estudo de caso ou uma análise comparativa, essa narrativa se dispõe a revelar histórias ouvidas e vividas nas comunidades quilombolas de Cachoeira da Várzea/Mocambo da Cachoeira⁵² e Vão das Palmeiras, localizadas no município de Seabra-BA. Ainda que exista a permanente tentativa de garantir que as pessoas da comunidade falem por si mesmas e exponham suas questões, é inevitável perceber que os enunciados trazidos para este trabalho estão, de certo modo, “contaminados” pelas concepções desta pesquisadora. A partir do entendimento de que aqui estariam registradas as minhas impressões, sensações e as relações construídas no campo, ou seja, todo um universo de conhecimento e aprendizado adquirido a partir das experiências vivenciadas em conjunto, é que fui conduzida à ideia de que se trata, primordialmente, de algo que irei chamar de *vivência*.

Roberto da Mata (1978, p. 27), ao falar da Antropologia enquanto ponte que se estabelece entre dois universos, ressalta que essa mediação é feita “de modo artesanal e paciente, dependendo essencialmente de humores, temperamentos, fobias e todos os outros ingredientes de pessoas e do contato humano”. Acredito que esta pesquisa, embora não se trate de uma etnografia no sentido estrito, ao depender de uma relação de confiança estabelecida entre sujeitos, também foi se construindo num contexto em que se faziam presentes receios, afetos, dúvidas e querereres. Além de embarcar na vida e nas relações existentes nessas comunidades, também tentei, nesta pesquisa, participar. Uma participação como instrumento de conhecimento, um deixar “ser afetado”, pois “quando se está em um tal lugar, é-se bombardeado por intensidades específicas (chamemo-las de afetos), que geralmente não são significáveis. Esse lugar e as intensidades que lhe são ligadas têm então que ser experimentados: é a única maneira de aproximá-los” (FAVRET-SAADA, 2005, p. 159).

⁵¹ Tradução livre: “Toda compreensão sobre outra cultura é um experimento com a nossa própria cultura” (WAGNER, 1981 apud VIVEIROS DE CASTRO, 2002).

⁵² No decorrer deste trabalho, irei utilizar apenas “Cachoeira/Mocambo” para referir-me à comunidade de Cachoeira da Várzea/Mocambo da Cachoeira.

Desse modo, o conceito de *vivência* aqui criado, surge de uma jornada incerta, de uma inexperiência prévia da pesquisadora, e da simples vontade de tentar. E que, ao chegar, vai descobrindo sensações, compartilhando emoções e traçando, dia a dia, a pesquisa de campo pretendida. Na tentativa de aliar métodos e instrumentos de pesquisa pré-determinados a uma certa intuição ou instinto, a imersão no campo apresentou-se como a melhor alternativa. E dessa forma a *vivência* foi aparecendo, se estabelecendo e se consolidando enquanto uma relação baseada no respeito mútuo, na troca, mas, principalmente, na participação, no mergulho, num estar presente com eles e entre eles.

Assim, os relatos expostos aqui serão de grande importância para explorar o universo social, a dinâmica de relações dos moradores destas comunidades, traçando um diálogo entre o campo empírico e as questões teóricas discutidas. Desse modo, tornar-se-á possível compreender melhor os fatores que determinam ou contribuem para o processo de acesso às políticas públicas por parte das comunidades e as nuances de sua implementação, a partir de análises que priorizem a ótica dos beneficiários das políticas. Vale ressaltar que, embora o foco da pesquisa de campo não seja uma análise identitária ou cultural dessas comunidades, os relatos trarão também aspectos relativos aos modos de vida dos moradores e outras características. Do ponto de vista aqui assumido, é impossível dissociar tais elementos numa análise baseada nessa relação estabelecida no que denomino como *vivência*.

3.1 Não existe campo ideal, o ideal é ir e conhecer

Apesar do interesse em realizar a pesquisa em localidades rurais, assim como as que eu havia visitado à época do trabalho no governo do Estado da Bahia, não foi tão fácil identificá-las e contatá-las no Estado do Rio de Janeiro. A falta de conhecimento prévio sobre as áreas rurais do estado trouxe lentidão à definição do campo. A partir de contato com órgãos públicos, como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e o Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro (ITERJ), pude entrar em contato com duas comunidades quilombolas do município de Cabo Frio. A primeira delas, via contato telefônico, não aceitou que eu realizasse a primeira visita. Fui informada mais tarde pela liderança da segunda comunidade contatada que essa comunidade era mais “fechada” e que era imaginado que eles não aceitariam a realização da pesquisa lá. Assim, solicitei a visita à segunda comunidade que, num primeiro momento, estava de acordo com meu trabalho. Antes de agendar a visita, encontrei pessoalmente o presidente da associação no Encontro Nacional

de Regularização Fundiária de Territórios Quilombolas, promovido pelo INCRA no dia 13 de maio de 2015 (mesmo dia da Lei Áurea, que decretou a abolição da escravidão), no Quilombo do Sacopã (Lagoa). A partir desse encontro, agendamos uma primeira visita que, infelizmente, foi desmarcada pela liderança, assim como as demais que tentei agendar. Aparentemente, ele tinha muitos compromissos e as sucessivas desistências acabaram desmobilizando essa possibilidade de contato.

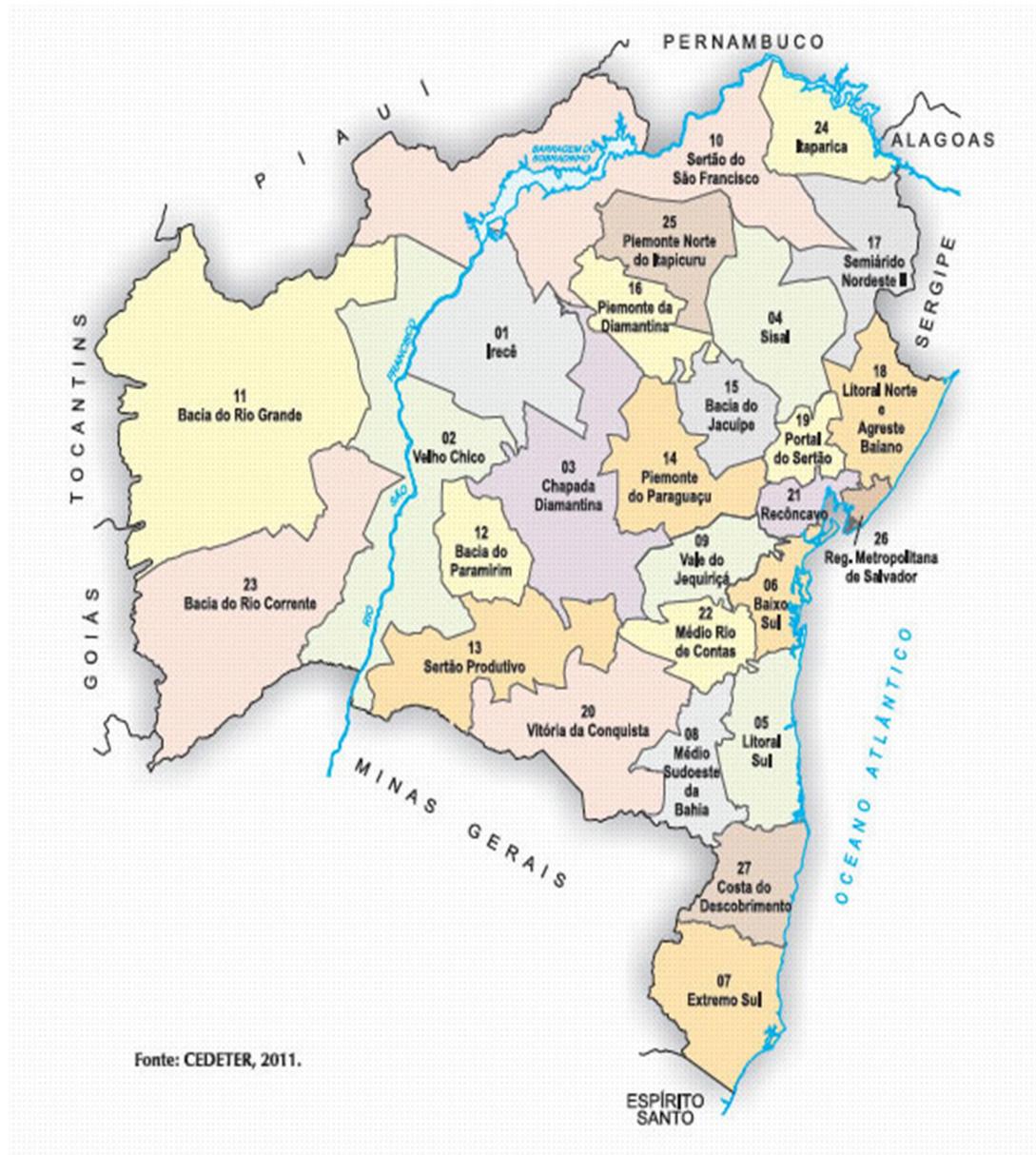
Considerando a dificuldade em encontrar um campo no Estado do Rio de Janeiro, a opção encontrada foi voltar à Bahia para revisitar a experiência vivida com o programa de habitação para *comunidades tradicionais* do qual havia feito parte anos atrás.

Como será detalhado mais adiante, a história começa a tomar rumos mais concretos no município de Seabra, centro geográfico da Bahia, localizado a cerca de 475 km de Salvador, pertencente ao Território de Identidade da Chapada Diamantina⁵³. O Território da Chapada Diamantina abrange 24 municípios⁵⁴, tendo sua economia voltada para a exploração de recursos naturais, turismo e agropecuária.

⁵³ Com o objetivo de identificar prioridades temáticas definidas a partir da realidade local, possibilitando o desenvolvimento equilibrado e sustentável entre as regiões, o Governo da Bahia passou a reconhecer a existência de 27 Territórios de Identidade, constituídos a partir da especificidade de cada região. Sua metodologia foi desenvolvida com base no “sentimento de pertencimento”, onde as comunidades, através de suas representações, foram convidadas a opinar. Segundo sua definição, “o território é conceituado como um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade, coesão social, cultural e territorial”. Dados obtidos no site da Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia (SEPLAN), disponíveis em: www.seplan.ba.gov.br.

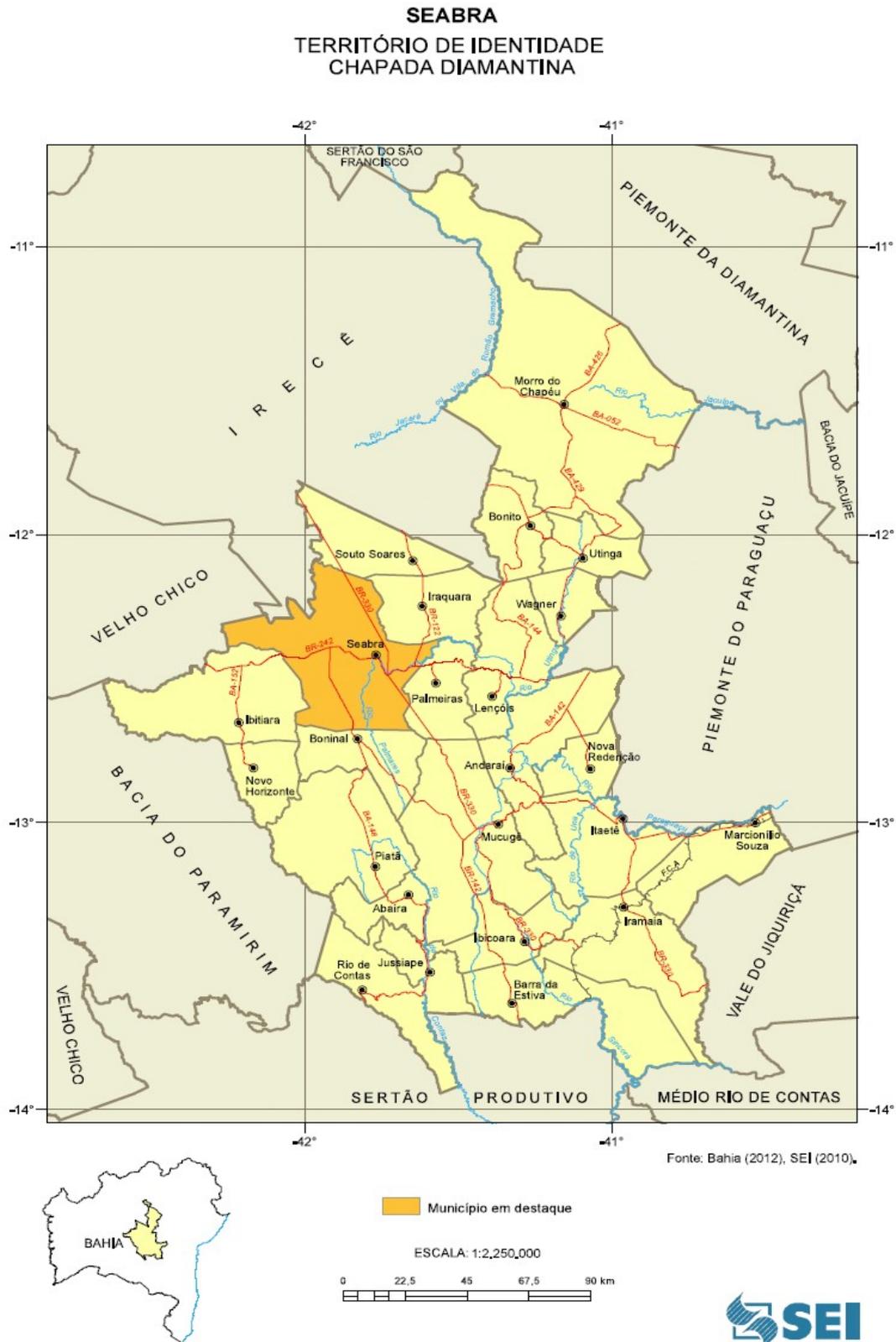
⁵⁴ Abaíra; Andaraí; Barra da Estiva; Boninal; Bonito; Ibicoara; Ibitiara; Iramaia; Iraquara; Itaetê; Jussiape; Lençóis; Marcionílio Souza; Morro do Chapéu; Mucugê; Nova Redenção; Novo Horizonte; Palmeiras; Piatã; Rio de Contas; Seabra; Souto Soares; Utinga; Wagner.

Figura 01: Divisão dos Territórios de Identidade do Estado da Bahia.



Fonte: Site SEPLAN/BA.

Figura 02: Território de Identidade Chapada Diamantina, com ênfase em Seabra.



Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), 2014.

Assim como outros municípios da Chapada Diamantina, Seabra teve o início do seu povoamento decorrente do crescimento de minas de ouro na região. Segundo informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE),

Em princípios do século XVII, florescendo as minas de ouro de Jacobina e de Minas do Rio de Contas, Portugal determinou a abertura de uma estrada que ligasse os dois núcleos. Essa, que cortava as terras hoje pertencentes ao município de Seabra, atraiu os primeiros povoadores, constituídos na maior parte de portugueses que aí se fixaram, organizando fazendas de criatório e lavoura. É da tradição oral de que o primeiro núcleo de população, nasceu no local denominado Parnaíba, também situado às margens da dita estrada real, que servia de pouso aos viajantes que o chamavam Passagem de Jacobina. O topônimo é uma homenagem ao Dr. Joaquim José Seabra, ex-governador da Bahia⁵⁵.

Com uma população estimada em 45.202 habitantes⁵⁶ numa área de 2.402,169 km², Seabra é o município mais populoso da região e destaca-se por apresentar uma boa infraestrutura, ter um comércio forte e diversificado e abrigar unidades de órgãos estaduais e federais, a exemplo do Centro Público de Economia Solidária (CESOL)⁵⁷ que atua no Território de Identidade da Chapada. Sua atual coordenadora explica o porquê da escolha de Seabra como sede:

A escolha de Seabra se deu por essa ser considerada uma cidade pólo, além da localização geográfica central, é para esta cidade que pessoas de muitos municípios se deslocam quando precisam resolver pendências em órgãos públicos, bancos, serviços e comércio.

Outro fator que confere à cidade importância é o fato desta sediar dois importantes *campus* de ensino técnico e superior. Em 2002, foi criado o Departamento de Ciências Humanas e Tecnologias da Universidade Estadual da Bahia (UNEB), tendo iniciado suas atividades em 2003. O Departamento oferece os cursos de Letras e Letras com Inglês. Mais recentemente, em 2011, iniciou suas atividades no município o Instituto Federal de Educação,

⁵⁵ Informações obtidas no site do IBGE, disponíveis em: <http://cod.ibge.gov.br/11qt>.

⁵⁶ População estimada para 2015 pelo IBGE.

⁵⁷ Os Centros Públicos de Economia Solidária (Cesol's) são espaços multifuncionais públicos, de caráter comunitário, que se destinam a articular oportunidades de geração, fortalecimento e promoção do trabalho coletivo baseado na economia solidária. Consistem em estruturas criadas e mantidas por meio de parceria entre o poder público e a sociedade civil organizada, tendo a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES/MTE) e a Rede Brasileira de Gestores Públicos da Economia Solidária como seus principais difusores. Dados obtidos no site da Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte do Estado da Bahia (SETRE), disponíveis em: www.setre.ba.gov.br.

Ciência e Tecnologia (IFBA), com um projeto de extensão para o ingresso de estudantes e, em 2012, começaram a ser oferecidos os cursos técnicos de Informática e de Meio Ambiente.

Situando-se às margens da BR-242, o município possui uma rede hoteleira que absorve tanto os viajantes que buscam pernoite quanto o excedente turístico das cidades da região, como: Lençóis, Palmeiras e Iraquara.

Um relatório elaborado pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU)⁵⁸, em 1973, já apontava a importância de Seabra e a expectativa de crescimento do município:

Devido a excelente posição que ocupa, centro geográfico da Bahia, e em função da abertura e asfaltamento da BR-242, viu-se a cidade de Seabra, acrescida de uma importância muito grande para a qual não estava preparada. Tornou-se em virtude disto, um centro populacional que tende a se desenvolver rapidamente, tendo sua vocação voltada para o setor terciário, onde despontarão as atividades comerciais além das funções de centro educacional, saúde e administração (SERFHAU, 1973, p. 18).

Por esses fatores, Seabra é considerada a “capital” da Chapada Diamantina. Contudo, apesar destas características, a população residente na zona rural do município ainda é maior que na zona urbana. E, dentre as comunidades que localizam-se na zona rural do município, estão as 10 comunidades quilombolas certificadas⁵⁹ pela Fundação Cultural Palmares (FCP) e mais uma ainda sem reconhecimento, segundo informações locais.

Assim, para que eu chegasse às duas comunidades quilombolas que foram pesquisadas neste trabalho, parece-me interessante revelar os caminhos que me levaram até aí. A trajetória prévia ao campo da pesquisa se insere na perspectiva de que é importante que o pesquisador relate os caminhos que o levaram ao “resultado” obtido. Nesse sentido, um ponto fundamental para que fosse possível contatar a comunidade e ter aceito o pedido de realizar a pesquisa ali foi a existência de uma articulação prévia (e consequente interlocução). Os contatos na Bahia começaram a partir de uma ex-coordenadora e amiga, a arquiteta Teresa do Espírito Santo, com quem trabalhei na Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (SEDUR). Ela sugeriu que eu fizesse minha pesquisa no município de Seabra, pois lá havia uma comunidade quilombola que havia sido atendida pela Seleção Pública (programa de habitação

⁵⁸ Relatório elaborado a partir de convênio celebrado entre o SERFHAU e o Grupo de Trabalho Projeto Rondon – Fase IX, a pedido do Ministério do Interior.

⁵⁹ São elas: Agreste; Olhos d'Água do Basílio; Baixão Velho; Lagoa do Baixão; Serra do Queimadão; Morro Redondo; Vão das Palmeiras; Cachoeira da Várzea e Mocambo da Cachoeira; Capão das Gamelas e Vazante.

de interesse social), não tendo, entretanto, suas obras concluídas. Nesse processo de interlocução, tomei conhecimento de uma outra comunidade quilombola no município que também havia sido atendida por um programa habitacional, mas dessa vez pelo Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), vinculado ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), do Governo Federal. Com essas informações, achei que seria uma boa oportunidade conhecer as duas comunidades que haviam sido atendidas por programas habitacionais, porém com desfechos diferentes.

Por conseguinte, fui introduzida à Dusce, uma pedagoga que realizou o trabalho social nas comunidades estudadas nesta pesquisa. Dusce, por sua vez, me apresentou inicialmente a Rozânia, presidente da Associação Quilombola de Cachoeira da Várzea/Mocambo de Cachoeira – atendida pelo PNHR.

3.2 Quem é você, pesquisador?

Nos encontramos no Sindicato de Trabalhadores Rurais de Seabra e, nesse primeiro encontro, foi explicitamente colocado pela liderança um incômodo em relação às frequentes idas de técnicos e pesquisadores às comunidades sem, no entanto, darem qualquer retorno quanto ao trabalho realizado. Esta reclamação também foi feita posteriormente por João Batista, presidente da associação da outra comunidade estudada, Vão das Palmeiras.

Essa questão marcou todo o processo da pesquisa e me fez refletir bastante sobre o papel do pesquisador nas comunidades. Que direito se tem de entrar num grupo, querer pesquisar ou coletar informações e não dar nada em troca? Quando técnica do estado, ainda que a maioria das visitas não resultasse em projetos, tinha-se a perspectiva de possíveis atendimentos via políticas públicas. Havia uma “justificativa”. Mas e agora como pesquisadora?

Na minha primeira visita à comunidade de Cachoeira/Mocambo, fui introduzida a alguns moradores numa reunião que acontecia na sede da associação sobre o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), programa executado pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB)⁶⁰. A presidente da associação falava sobre os novos rumos do programa que, além da compra de alimentos produzidos na comunidade, solicitava agora a produção de bolos, pãozinho e avoador (biscoito de polvilho) para compra pelo programa.

⁶⁰ Empresa pública, vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

Rozânia, presidente da associação, informou que ao final da reunião eu iria falar sobre meu trabalho. Fui pega de surpresa. Um pouco constrangida, ao final da reunião, comecei a falar um pouco que tinha interesse em conhecer melhor a comunidade e seus moradores. Os presentes começaram, pouco a pouco, a deixar a reunião e cochicharem entre si. Ainda que compreensível, essa atitude (já enfrentada no primeiro contato) só reforçou a ideia de que eles não teriam interesse na ida de pesquisadores, que eles querem ir para suas casas, fazer o almoço e continuar seus afazeres. E por que haveria de ser diferente?

Ainda que eu tenha conseguido estabelecer uma relação de confiança e amizade com as pessoas com as quais convivi – como será mais detalhado no decorrer do relato – a todo momento era questionada sobre meu trabalho e o que estava fazendo ali. Essa postura dos moradores (extremamente legítima, claro) simbolizava bastante essa desconfiança e inquietação sobre quais interesses estavam em jogo nessa situação atípica (para eles) de uma pessoa que é de Salvador e mora no Rio de Janeiro ter aterrissado numa localidade rural, quilombola, do interior da Bahia (ouvi isso de uma moradora). Então eu mesma me perguntava: o que estava, de fato, fazendo ali?

Entre a necessidade de realizar a pesquisa (e satisfazer minha vontade de compreender a dinâmica da comunidade) e a reflexão sobre essa relação entre pesquisador e grupo estudado (e a não intenção de “usá-los” em meu próprio benefício), resolvi que tentaria ajudá-los de outras formas. Sim, é certo que a relação entre dar e receber é muito mais subjetiva e fluida do que supõe uma pessoa acostumada a relações contratuais e formais do mundo “moderno”. Mas, naquele momento, precisava sentir que não estava ali só para realizar a minha pesquisa e, sim, que poderia contribuir de alguma forma com as demandas deles.

3.3 A “burocratização da vida” (ou a relação entre comunidade e Estado)

A comunidade de Cachoeira/Mocambo estava no período de renovação anual de contrato com o PAA e, para tal renovação, precisava preencher formulários com dados de cada agricultor da comunidade participante do projeto. Ainda que o formulário fosse curto e solicitasse pouquíssimas informações (tais como: nome, endereço, número da DAP e CPF), as lideranças da associação tinham pouca desenvoltura com o computador e precisavam de ajuda para recolher a documentação e preencher os formulários em tempo hábil. Ofereci-me para ajudá-las e estive, em diferentes momentos, dedicada ao preenchimento dos documentos.

Essa pequena ajuda oferecida acabou estreitando nossos vínculos e criou um ambiente amistoso no qual elas achavam que eu havia aparecido na hora certa. Esta foi uma situação oportuna para o fortalecimento mútuo de laços e, neste contexto, ao entrar em contato com o que eles consideram uma questão relevante para suas próprias vidas, comecei a entender que a questão das formas de acesso a programas e políticas públicas esteve recorrentemente em evidência nos diversos espaços e momentos vivenciados. Em “formas de acesso” entenda-se os procedimentos necessários – que não são poucos – para se estar apto ou se candidatar a beneficiário dos programas e editais públicos. Nesse sentido, o que se observa é a ausência de um conhecimento técnico da população para elaboração de projetos e afins para acessar financiamentos que, na visão deles, seriam importantes para a comunidade. Programas e editais demandam um certo grau de documentação e conhecimentos específicos que estão além da possibilidade das pessoas que necessitam da política pública, mas “não se encaixam” nesse sistema burocrático institucionalizado.

Dusce, pedagoga que executou os projetos sociais dos programas habitacionais nas duas comunidades, mencionou um edital da Fundação Banco do Brasil destinado à juventude rural, no qual era possível a apresentação de projeto para aquisição de veículo, com objetivo de contribuir para o escoamento da produção local. Ao ver o edital, ela pensou em como o veículo poderia ajudar a comunidade de Cachoeira/Mocambo a transportar os doces e lanches produzidos na cozinha comunitária para outras localidades. Infelizmente, ela disse não estar com tempo para se dedicar à elaboração do projeto para a comunidade e pediu para que eu olhasse o edital, se tivesse tempo. Essa possibilidade de contribuir me pareceu interessante, apesar de não ter experiência com esse tipo de edital. Assim, fui em busca do edital, mas, como era de se esperar, não era um procedimento tão simples de realizar, além de faltar pouco tempo para o encerramento do prazo para o envio dos projetos. Por conta disso, infelizmente, não levei esse plano adiante.

Em outro momento, numa reunião do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável (CMDS), quando a equipe do CESOL apresentava seu trabalho de assistência técnica e educativa para empreendimentos de economia solidária recém-iniciado na região, uma liderança questionou se haveria *projetistas* na equipe do Centro. Isso porque foi dito que o objetivo deste programa é fomentar, dar alternativas de viabilidade e impulsionar os

empreendimentos, para que estes ganhem mercado, acessem financiamentos. Mas quem é o *projetista* que vai elaborar os projetos? A resposta recebida foi que não, o Centro não tem o papel de escrever os projetos para todas as associações e cooperativas que o procurarem. É uma assessoria técnica. O tal *projetista* continua a cargo das próprias associações e cooperativas, que, por sua vez, continuam sem ter como resolver esta questão.

Nessa mesma reunião, técnicos da Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR) estiveram presentes para apresentar um novo programa, chamado Bahia Produtiva, voltado “para financiar subprojetos de investimentos socioprodutivos e de abastecimento de água e saneamento domiciliar de interesse das comunidades mais pobres do Estado da Bahia”⁶¹. Dentre as questões colocadas no decorrer da apresentação, uma técnica aposentada desse órgão, que mora em outro município da região e mantém uma postura colaborativa com os moradores, questionou sobre a dificuldade das comunidades na elaboração de projetos para concorrer ao edital do programa. Em resposta, o técnico informou que o custo de elaboração do projeto é abarcado no orçamento total do projeto apresentado. Ou seja, se o projeto for selecionado, as associações ou cooperativas têm como pagar o *projetista*. Mas e se o projeto não for selecionado? Com que dinheiro eles pagarão o *projetista*?

Um outro exemplo interessante dessa dinâmica entre os programas governamentais e seu público-alvo é o edital de Seleção Pública para construção de unidades habitacionais em *comunidades tradicionais* do Estado da Bahia – programa já citado anteriormente e que será mais amplamente discutido no decorrer deste trabalho por ter realizado intervenções na comunidade quilombola de Vão das Palmeiras, onde se realizou parte desta pesquisa. O programa tinha o objetivo de convocar pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, interessadas em apresentar propostas técnicas de execução de projetos habitacionais, voltadas à produção de moradia para as *comunidades tradicionais*. Dentre os cinco critérios para avaliação da instituição proponente dos projetos, estava a “vinculação com a comunidade beneficiária, se entidade representativa dos moradores beneficiários”, ou seja, se o proponente do projeto fosse uma associação da própria localidade beneficiária. Este critério, se atendido, obtinha a pontuação de 3 (três) pontos de um total de 10 (dez) que, nesse

⁶¹ Dados obtidos no site da Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional: www.car.ba.gov.br.

caso, representava a maior pontuação dentre os demais critérios. Ainda que o estabelecimento desse importante critério demonstrasse um incentivo à participação de entidades locais (associações de moradores, cooperativas etc.), dando proeminência a elas em detrimento de demais entidades externas às comunidades, a ínfima participação de tais representações locais na Seleção revelou, também naquele momento, a dificuldade desses coletivos em participar de editais ofertados pelo poder público – ainda mais que, no caso desse edital, não havia recurso previsto para pagamento da elaboração do projeto. As poucas propostas apresentadas por estas representações não alcançaram a pontuação mínima geral (avaliação da instituição proponente, equipe de trabalho e projetos técnicos) para habilitação ao edital.

“Eu acho que a internet hoje é um fator que 'divide' mesmo a comunidade”. João, de Vão das Palmeiras, fala que existem muitos projetos que poderiam ser acessados pela comunidade, mas que eles ainda não têm conhecimento. Para ele, o fato da comunidade não ter internet, dificulta tanto no acesso às informações sobre os programas, quanto na própria questão operacional. Um caso relevante diz respeito ao Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), no qual a inscrição deveria ser realizada exclusivamente pela internet e que, segundo ele, muitos jovens da comunidade não participaram por não ter acesso à rede: *“O ENEM passa na televisão todo dia, as pessoas ouvem falar do ENEM, mas não tem a possibilidade de fazer a inscrição, porque aqui não tem acesso à internet”*, explica João. Ele conta que conseguiu realizar a inscrição de alguns moradores que pediram a ele com antecedência no Sindicato (onde trabalha), em Seabra, mas muitos ficaram de fora.

Este é um exemplo sintomático de como as políticas públicas podem estar desconectadas dos seus beneficiários em potencial. A questão do acesso à internet e da habilidade de manejá-la também é mencionada por Rozânia, liderança de Cachoeira/Mocambo, quando diz que *“o mundo é dos espertos. Se você não tem informação, você não consegue nada. E nessas comunidades, as pessoas mal sabem mexer em internet, e aí ficam sem informação sobre os programas”*.

Em entrevista com uma liderança de Cachoeira/Mocambo, perguntei sobre a perspectiva de implementação de outros programas/projetos na comunidade. Ela respondeu:

Procurar, continuo procurando. Mas... é sempre assim. Tem todas aquelas reuniões, tem todos aqueles eventos, no papel é mil maravilhas, mas quando chega na prática, se você não tem um projetista que saiba mesmo mexer, entrar fundo mesmo pra buscar a necessidade, pra atender, a gente não consegue. Não consegue de forma nenhuma.

Para além de críticas que possam ser feitas em relação ao formato de programas e editais que podem ou não dificultar seu acesso por parte de comunidades, é válido enfatizar que existe um obstáculo prévio que afasta algumas políticas públicas de seus possíveis beneficiários. A falta de afinidade com certos mecanismos “impostos” pela burocracia estatal termina por impedir o acesso a tais políticas, principalmente por parte dos que mais precisam. Como resultado, o que se vê é que as comunidades que já são mais “organizadas” conseguem acessar muito mais programas. E as que mais precisam, não conseguem.

Se a inserção cada vez maior de lideranças e movimentos rurais no processo de execução de políticas públicas locais tem trazido, por um lado, maior mobilização e participação desta população nos espaços institucionais e maior interlocução com o Estado, por outro, também tem revelado algumas fragilidades as quais estão expostos este público. Conforme nos mostra os autores Comerford, Almeida e Palmeira (2014), a partir de entrevistas com dirigentes, militantes e assessores de movimentos rurais, há nesta relação Estado-sociedade alguns “gargalos” que podem, inclusive, inibir a participação mais ampla dos segmentos no acesso às políticas públicas. Dentre as questões levantadas pelos entrevistados, destacam-se “a burocratização, a necessidade de elaborar projetos, as dificuldades de prestar contas de recursos, a possibilidade de ser criminalizado por falhas na execução ou prestação de contas de projetos” (COMERFORD; ALMEIDA; PALMEIRA, 2014, p. 84). Assim, eles se veem

[...] submetidos às exigências de um estilo de gestão marcado pela sistemática auditagem, por metas a serem alcançadas dentro de determinados prazos, por uma considerável complexidade administrativa e por um horizonte de criminalização, necessitando de pessoal que domine técnicas informáticas, princípios contábeis e os meandros da administração pública em mais de um nível (COMERFORD; ALMEIDA; PALMEIRA, 2014, p. 84).

Esse mesmo receio aflige a liderança de Cachoeira/Mocambo. Em conversa sobre o PAA, ela informou que periodicamente técnicos da CONAB de Brasília vão à comunidade para fiscalizar o andamento do programa. É certo que a fiscalização se faz importante para garantir a qualidade dos produtos oferecidos, os procedimentos exigidos pelo programa etc. Mas, ao mesmo tempo, há uma insegurança em relação às possíveis consequências de qualquer “incongruência” detectada pelos técnicos. Na fala da liderança, ela expôs algo como “se der algo errado com nossa prestação de contas, ou alguma irregularidade, todas as comunidades do município perdem o contrato com o programa”. Não é à toa que um agente externo à comunidade (um servidor público voluntário) faz a prestação de contas e outros procedimentos burocráticos relativos ao programa.

3.4 Sobre o “início” das coisas (ou as histórias de Seu Raimundo)

Ao pedir para realizar a entrevista com Seu Raimundo, 64 anos, morador nascido e criado na comunidade de Cachoeira/Mocambo, e perguntar se poderia gravá-la, ele responde que não tem problema, que é bom mesmo que as informações “*cheguem na mídia*”, porque “*é bom falar a verdade, né?*”. Ele conta as dificuldades vividas por eles “no passado” sobre o escoamento da produção agrícola. Segundo ele, os moradores tinham o que comer, mas não tinham como vender, pois “*a feira era toda cheia*”. Além disso, não tinha “exportação”, não tinha estrada para levar os produtos. Depois que construíram as estradas, “fizeram as rodagens”, as coisas melhoraram⁶².

Você pega uma lavoura, uma agricultura, pra você botar no burro do animal... o que é que você leva? Você tinha seis sacos de feijão, só podia levar pra feira um. Você plantava uma roça de mamona, você tinha que alugar um burro, um animal, pra levar dois, três sacos, como já aconteceu comigo. Pra levar pra Palmeiras pra vender, pra Seabra. Hoje, não... se você tiver dois mil sacos, você vende aqui, sai. Nosso desenvolvimento foi esse.

Por conta da dificuldade em vender sua produção, as famílias não tinham dinheiro para comprar outros itens necessários. “*A necessidade era essa*”, afirma ele. Eles tinham que “se

⁶² Ele refere-se à BR-242, construída nos anos 1970.

virar” de outras formas. Por exemplo, para lavar roupas, ele conta que eles pegavam as folhas do pé de tambori⁶³.

Antigamente, eles faziam muita roça de fumo, mas ele afirma que esse tipo de plantação desmata muito a vegetação local: “*Reconheço hoje que a plantação de fumo foi uma derrota pra nós*”, lamenta. Sobre outros itens cultivados, a comunidade plantava muito mandioca para fazer farinha e feijão, através da plantação de sequeiro⁶⁴. Os que conseguiam fazer um açude ou tinham terra na beira do rio, podiam plantar batata, milho, e talvez não perdessem a produção. Seu Raimundo, neste caso, morava (e ainda mora) numa parte alta da comunidade, distante do rio. Por isso tinha dificuldade em conseguir água para a plantação. A possibilidade da irrigação a motor melhorou a produção das famílias. As pessoas começaram a comprar motor para “puxar” a água do rio, “*ai abandonaram os regos*”, conta. Eles não tinham a tecnologia de poço artesiano. Mas de uns dois, três anos para cá, foram construídos poços na comunidade: uma coisa que deu certo, segundo ele. Hoje produzem batata doce, tomate, hortaliças, dentre outros. Na conversa, falo para ele que já ouvi algumas pessoas falando que a terra da comunidade é boa, “em se plantando, tudo dá”, o problema é quando fica muito tempo sem chuva. Ele confirma que dá para plantar tudo: “*o que a gente plantar hoje, a gente colhe. Colhe e tem como vender*”. Segundo ele, há uns vinte anos, ele comprou um motor em sociedade com um “parceiro”, pois não tinha condição financeira de comprar sozinho. Para isso, ele vendeu duas vacas.

Além da possibilidade de venda dos produtos cultivados, segundo Seu Raimundo, a vida melhorou também com o recebimento da aposentadoria para os mais velhos, “*um grande avanço [...] que ajudou muito e ajuda até hoje*”, pois “*quando você pega sessenta anos, você já pode ajudar seu filho e seu neto*”. A renda advinda deste benefício é recorrentemente utilizada para sustento da família de uma forma geral, é a garantia que o valor ajudará filhos e netos.

Mas Seu Raimundo ainda lembra com tristeza o passado de dificuldade. Ele traz uma lembrança da infância que ficou marcada: “*eu vi dezoito homens cortando um cacho de côco para poder sobreviver*”. Ele diz que eles não tinham lazer, que o lazer era que “*todo domingo nós tinha que cobrir uma casa*”. Eles trabalhavam em grupo, as casas eram de “enchimento” e cobertas de palha. Quando chovia muito, “*os barro iam caindo*” e faziam “*as buraqueiras,*

⁶³ Nome científico: *Enterolobium contortisiliquum*. Árvore de grande porte que contém, no seu fruto, saponina (substância que se comporta como sabão). Também conhecida como Pau-de-sabão.

⁶⁴ Agricultura de sequeiro é uma técnica agrícola utilizada em terrenos muito secos, sem umidade, onde há pouca ocorrência de chuvas.

as pingueiras”. Segundo ele, para pegar as palhas que cobriam as moradias, eles tinham que ir até o morro de pedra, distante cerca de 2 ou 3 km da comunidade. Só que às vezes as pessoas não tinham como ir pegar a palha. Tinha que ir de burro ou trazer as palhas nas costas. Ele conta que a “reforma” da cobertura era feita de dois em dois anos. Por isso, as falhas iam aparecendo e quando chovia, molhava tudo. Mas ele reforça como a situação está melhor hoje:

O que falta hoje é desenvolvimento. E as pessoas acreditarem. Que o mundo existe, o mundo não vai acabar. [...] Se você tiver duzentas caixas, trezentas caixas de batata, amanhã você já vende. Eu falei pra tu que o desenvolvimento nosso aqui foi o comércio. [...] Antes você chegava aqui, todo mundo saía correndo de ver a feiúra das casas, né? E hoje todo mundo tá nas suas casas mais ou menos melhor, né?

Mas, apesar do trabalho pesado todo dia, pergunto sobre as festas que eles faziam, como o Reizado. Ele me conta que tinha muita reza, que tinham vários eventos, mas estão se acabando. “*Nós tinha saravá*”. Pergunto o que é saravá, e ele responde: “*batuque, né?*”. Ele remete ao terreiro de Mãe Menininha do Gantois, de Salvador. “*Tinha curandeiro, fazia aqueles batuques de saravá*”. Apesar de trazer referências do candomblé, ele não pronuncia a palavra. Mas fala que já fez muito batuque também, que acontecia depois das rezas. “*Nossa cultura era essa, mas não tem mais*”. Busco saber por que acabou, e ele me conta que o preconceito era muito grande e continua até hoje. “*Alimentava as almas, já ouviu falar?*”. Respondo que não. Ele explica que eles rezavam para as almas na Semana Santa, “*e os caras saía lascado berrando no meio das capoeira [...] as mulhé manifestava, aí começava com muita 'arrelia'*”. Contudo, muita gente “de fora” começou a morar na comunidade (e, atualmente, tem pouca gente nascida e criada na comunidade). Segundo ele, o lugar era esquecido, “*mas quando eles [os brancos, fazendeiros] acabaram lá [desmataram tudo fora], vieram acabar aqui [desmatar a comunidade]. Aqui era inteiro, maciço*”. Ele conta que os moradores tinham pedacinhos de terra, e não tinham dinheiro para enterrar os parentes (“*comprar funerária*”), então os fazendeiros compravam esses pedaços de terra “dos mais fracos” e, em troca, pagavam o enterro.

A vinda de pessoas “de fora” para morar na comunidade alterou a dinâmica local. “*O pior de hoje é a desonestidade, é a bandidagem*”, referindo-se a essas pessoas, “*porque os de dentro, é na base da confiança*”. E completa: “*antigamente, a gente podia sair e deixar a casa aqui. Hoje não podemos mais*”. Pergunto se eles deixam gente de fora morar na

comunidade, ele fala que depois do reconhecimento de comunidade quilombola e da titulação da terra, eles não deixam ninguém mais entrar e comprar terrenos.

Além desse problema, ele fala também que a comunidade sofria muita discriminação por parte das comunidades vizinhas (para se chegar a Cachoeira da Várzea/Mocambo da Cachoeira, tem que passar por doze comunidades, nenhuma delas quilombola), “*porque a discriminação dos brancos para os negros antigamente era demais, né?*”, explica ele. Quando eles chegavam em alguma festa, os outros diziam: “*chegaram os negros do Mocambo*”. Ou quando um rapaz do Córrego (outra localidade) ia na comunidade namorar uma moça do Mocambo, quando voltava para sua comunidade perdia o casamento, porque namorou uma negra do Mocambo. “*Além da miséria que teve no passado, tem essa discriminação*”, conclui.

Mas a comunidade de Cachoeira/Mocambo teve que enfrentar, além do preconceito, outros percalços para chegar onde está hoje. Pergunto sobre o início da organização da comunidade, sabendo que Seu Raimundo foi um dos fundadores da associação local. Segundo ele, uma vereadora foi até a comunidade e disse que eles precisavam criar uma associação para captar recursos, para levar melhorias para a comunidade (até então eles não tinham “recebido” nada). A partir daí, eles foram tentar criar a associação, mas Seu Raimundo explica que ele “*não tinha leitura*”, era analfabeto, só sabia escrever o próprio nome. Mas foram adiante e fizeram uma reunião para criar a associação:

Chega lá, quem é a diretoria? Como a gente faz a diretoria de uma associação? Botou Elier como presidente. O outro representante era analfabeto também, que só sabia fazer o nome, ficou como vice. Aí tinha a professora, a gente botou como secretária. [...] E eu, analfabeto, pra ser o tesoureiro! Meu pai do céu!

Seu Raimundo ri da situação. Ele diz que não queria fazer parte da diretoria, porque não tinha “leitura”: “*Eu não sei como vou administrar uma tesouraria, sem ter conhecimento*”. Apesar da resistência, Seu Raimundo acabou aceitando. Aí ele voltou a estudar. Mas ele diz que ficou dois anos com a associação parada, sem saber o que era uma associação. Ele achava que ao criar a associação, os recursos chegariam automaticamente. Em um contato com Jaime e Júlio Cupertino (lideranças da comunidade de Baixão Velho, outra comunidade quilombola do município, sempre citados como incentivadores da mobilização, inclusive para a obtenção do reconhecimento de comunidade quilombola), Seu Raimundo começou a acompanhar as

reuniões da outra comunidade: *“foi aí que eu me encaixei junto com eles e fui conhecer como era que funcionava uma associação”*. Após um tempo, Seu Raimundo tornou-se presidente da associação, mas afirma que só quis ficar três anos (e não quatro), pois, na época, estava trabalhando num garimpo no município de Novo Horizonte (a 100 km de Seabra) e não podia abandonar. Passou a presidência para Nice (Cleonice), e ficou como vice por seis anos. Atualmente, só assume o cargo de conselheiro fiscal.

A criação da associação possibilitou a chegada de alguns serviços. O primeiro deles foi a energia, há cerca de catorze anos, após um abaixo assinado enviado ao governador. Posteriormente, foi aberto um poço artesiano na Cachoeira e, depois, um poço no Mocambo. *“Tem que ser esperto nessa hora e saber das leis, porque não adianta você trabalhar sem entender das leis”*, Seu Raimundo se refere ao conhecimento sobre os direitos, sobre como os programas funcionam. A chegada da água teve muita importância para a comunidade que tinha um histórico de “xistosoma” (causador da esquistossomose): *“água em casa é a melhor coisa. [...] o número de 'xistosoma' aqui era de 90%. [...] E hoje em dia, fizeram esses dias, e não deu nem 10% [...] melhorou bastante”*, comemora Seu Raimundo.

Mas a relação entre a associação e os órgãos públicos ainda não é tão flúida. Seu Raimundo conta que com o estado (governo estadual) eles *“têm mais vez”*. Ele credita isso ao fato de terem *“representantes”* nessa esfera, ou seja, de existirem funcionários em alguns órgãos estaduais comprometidos com a causa com os quais eles podem contar. Ele cita também um deputado federal que seria o *“representante”* deles na esfera federal. Já na prefeitura, eles não têm *“representante”*, mas ele frisa que essa situação é com a gestão atual: *“eles só conhecem a gente na época da política”*. Sem poder contar muito com a gestão municipal, Seu Raimundo reforça que os sindicatos (o dos Trabalhadores Rurais e o dos Produtores rurais) de Seabra são as entidades que dão suporte à comunidade, seja oferecendo o espaço para reuniões, seja ofertando cursos de capacitação etc.

Dentre as opções de trabalho encontradas pelos moradores, ele conta que uma delas é o garimpo. Ele mesmo ficou durante cerca de dois anos trabalhando nesse ramo e outras pessoas da comunidade também trabalharam com isso. Segundo ele, tinham áreas fora (outros municípios), mas também tinha dentro (em Seabra). Mas ele diz que a pedra de fora era preciosa. Aqui era pedra branca, cristal branco. Ele diz que às vezes ainda vai para o garimpo (numa fazenda perto de Bebedouro – comunidade próxima): *“eu vou porque é pertinho”*, com a moto, ele vai e volta todo dia. *“Não dá é pra ficar parado, né?”*, conta. *“Porque a gente não pode colher uma coisa só. [...] às vezes a roça é boa, o tomate dá preço, a gente vai lá e*

faz uma rocinha. Mas quando entra o tomate de Goiás, o tomate baixa, a gente vai pro garimpo, pra outras coisas”.

Além do garimpo, outra opção é também a ida para São Paulo. Seu Raimundo diz já ter passado um tempo em São Paulo quando era mais novo, mas depois “*não quis mais saber*”, formou família e ficou na comunidade mesmo. Após Seu Raimundo comentar sobre a ida de alguns moradores para a “cidade grande”, pergunto o que os jovens de hoje preferem, se não querem mais ficar na roça, no que ele responde: “*não querem, não. Eles querem mais tá lá em São Paulo*”. Segundo ele, hoje os jovens querem trabalhar em um dia e receber no outro, ou trabalhar um mês e receber no outro, “*isso tá deixando a comunidade acabar. A gente não entende por quê. [...] A roça produz melhor do que São Paulo, porque você trabalha pra você*”. Ele explica que o trabalho em SP é para os outros e, assim, não tem como “*fazer seu futuro*”: “*Pra mim não interessa dinheiro, interessa fazer o futuro*”. E, como esses jovens não se estabelecem definitivamente fora da comunidade, ou seja, ficam indo e voltando, “*ai não fazem fortuna nem aqui, nem lá*”, completa.

Ele diz que quem ficou na comunidade, deu a “volta por cima”. “*Eu acredito se todo mundo pensasse bem hoje em dia, a riqueza que tem aqui... [...] Que aqui é um lugar rico, sabe? Pra falar a verdade, aqui é um lugar rico, rico. As pessoas têm que acreditar*”.

Para finalizar, pergunto o que a comunidade tem de melhor:

O melhor é a união. Porque a união nossa é uma relação quase com todos. Vou te falar a verdade, porque se aqui tem alguma doença, todo mundo participa, se alguém morre, todo mundo participa [...] é o nosso lugar. Se tá com fome, não passa necessidade [...] não tem cisma. Se chegar em qualquer casa e pedir um alimento, um copo d'água, um café, já quando a gente chega, todo mundo oferece. Isso leva a gente a viver num lugar feliz.

3.5 De onde vêm, pra onde vão: o gradual distanciamento da agricultura ou uma nova vida em SP

Relato comum em muitas comunidades do interior da Bahia, a saída de jovens para trabalhar no Estado de São Paulo revela uma realidade de poucas oportunidades de trabalho locais. Segundo relato dos mais velhos, a ida dos filhos para a roça representava tanto uma mão de obra complementar, quanto a única opção, já que não havia com quem deixá-los. Esse contato – “compulsório” – com a agricultura e seus mandamentos (épocas de plantio e

colheita, tipos de plantação e cuidados) traçava um caminho quase que natural por onde seguiriam os mais novos, a fim de conseguir alimentos para subsistência e uma sobra para trocar por outros itens necessários. Foi assim durante muito tempo. Todos na comunidade sabiam “mexer com a terra”, era o meio de sobrevivência.

Segundo Nilza Viana, sessenta e três anos, no “*tempo dos mais velhos*” era melhor, pois as pessoas trabalhavam mais. No tempo dela, as crianças de dez anos voltavam da escola e iam para roça trabalhar. Atualmente não há um interesse dos jovens e, segundo ela, os pais é que “fornecem” aos filhos. Paralelamente a isso e, tão importante quanto, a gradual aproximação entre essas comunidades e os centros urbanos foi trazendo novos elementos para a vida dessas pessoas e novas possibilidades de circulação e trabalho.

Longe de sugerir que o futuro da prática agrícola dessas comunidades esteja em jogo, o fato é que em todo canto se ouve histórias de jovens e adultos que migraram – temporária ou definitivamente – para a cidade de São Paulo e arredores para tentar “uma vida melhor”: “*meus filho esparramou tudo*”, diz uma moradora, querendo informar que eles foram pra longe, não moram mais na comunidade. Na grande maioria dos casos, eles exercem a função de pedreiros e ajudantes nas obras realizadas na cidade. A história de nordestinos migrando para construir outras cidades se repete ou nunca terminou? Quanto à vida lá, as opiniões divergem. Uns dizem que os filhos querem voltar, que a vida lá é triste. Outros não querem voltar, não se adaptariam mais à vida na roça.

Indo pescar no rio com Cleo, irmã de Rozânia, ouço um pouco do período em que ela morou em São Paulo. Ela formou uma banda e foi tentar a vida na cidade grande – ela, vocalista, e outros parentes comandando os instrumentos. Nesse período, trabalhou também em firma e casa de família. Não se adaptou à cidade e preferiu voltar para a comunidade para trabalhar na escola servindo a merenda das crianças – ela disse que é concursada e preferiu a estabilidade desse trabalho. Mas, ao mesmo tempo, sente falta de São Paulo: segundo ela, as pessoas de lá não ficam controlando a sua vida. Na comunidade, sim.

Nice, vice-presidente da associação de Cachoeira/Mocambo, fala com saudade dos filhos que foram morar no Mato Grosso. Segundo ela, era um período de seca na comunidade (“*tem ano que dá, tem ano que não dá*”) e dois de seus cinco filhos partiram para tentar a vida em outro estado. Ela diz que eles conseguiram emprego fácil lá e já têm até casa própria. Trabalham de frentista e caixa. “*Eles não voltam mais*”, relata Nice, sem disfarçar seus planos de ir com a família para lá também. Ainda não foi, conta, porque seu pai, Seu José, nasceu e se criou na comunidade e, já com mais de setenta anos, diz que não sai dali por nada.

João Batista, presidente da associação de Vão das Palmeiras, arrisca dizer que 45% dos jovens da comunidade estão atualmente em São Paulo – ele mesmo já morou por um tempo em São Paulo. Segundo ele, a ida representa a possibilidade de ganhar bem mais do que ganhariam na agricultura local: “*aqui nem todo ano dá para plantar*”. Mas não são só os jovens que se arriscam na “cidade grande”. Muitos adultos, pais de família, deixam temporariamente suas mulheres e filhos na comunidade para trabalhar em São Paulo e garantir um montante que mantenha a família nos períodos mais difíceis. Ou, como pude constatar nas entrevistas feitas com famílias que foram beneficiárias do programa habitacional inconcluso, muitos homens passaram meses e meses fora para juntar dinheiro e conseguir terminar – em alguns casos, apenas ajeitar para conseguir morar – as casas abandonadas pelo programa.

Esse itinerário de idas e vindas, entre Bahia e São Paulo, retrata a realidade de muitos jovens e adultos de comunidades no interior da Bahia. Vieira (2015), em seu trabalho de doutorado realizado em comunidades quilombolas do município de Caetité – alto sertão da Bahia –, apresenta bem essa arte de “ir rompendo” dos moradores que, nessa dinâmica de deslocamento, muitas vezes, têm que superar as dificuldades no novo ambiente desconhecido ou têm que “romper” para conseguir voltar a viver na comunidade. Os *sampauleiros*, “como são referidas as pessoas, em sua maioria homens, que se deslocam para o interior de São Paulo e localidades adjacentes a fim de trabalhar nas lavouras de cana-de-açúcar” (VIEIRA, 2015, p. 218), atravessam várias gerações e essa prática se materializa como única opção de sobrevivência para muitos ou, pelo menos, a melhor opção, dentre as poucas as quais se tem acesso.

No campo, foi interessante notar a percepção dos moradores acerca das capitais Salvador e São Paulo. Poucos da comunidade já visitaram a capital baiana. Arrisco-me a dizer que quem já saiu da comunidade conhece mais São Paulo do que Salvador, ainda que a distância para a primeira seja maior. Além disso, o que mais ouvi foram críticas à capital baiana: “*muito confusa, difícil de se localizar lá*”. Uma senhora com quem conversei já havia visitado as duas capitais e, para minha surpresa, disse gostar mais de São Paulo – que, para mim, seria supostamente mais barulhenta, maior, mais movimentada, mais contrastante com a vida na comunidade.

Em Cachoeira/Mocambo, o que ouvi foi que muitos jovens não querem mais ficar na roça, mas poucos se adaptam à vida em São Paulo. Apenas uma mulher me disse gostar de morar lá e que só vem à comunidade “porque não tem jeito”, referindo-se aos filhos e à família que continuam na comunidade.

Em contraposição, os mais velhos não só mantêm a prática de fazer uma roça no quintal (já que, por conta da idade, não podem mais ir para roça), como alguns sentem bastante falta de realizar tal atividade. Esse é o caso de Dona Dolores, conhecida como “Roxinha”: *“Hoje eu posso te falar que eu fui lavradora e até hoje eu tenho orgulho de ser lavradora”*. Durante a entrevista, quando falávamos sobre o trabalho na roça, ela se emocionou ao dizer que questões de saúde a impedem de fazer a sua e que quando vê alguém indo pra roça ela fica com vontade de ir também. E há vários casos como o de Dona Nilza, que afirma: *“Eu tô aposentada, mas sempre eu faço uma rocinha”*.

Em Cachoeira/Mocambo, diferentemente de Vão das Palmeiras, as terras são agraciadas com um rio que corta a comunidade e a plantação é mais diversificada e farta. *“Você vê que tudo que planta dá nessa terra. Se chovesse mais...”*, me fala Jurandir, filho de Nice, enquanto fazíamos o caminho para a comunidade em sua moto, passando por áreas de plantação. Ouvi essa afirmação de outras pessoas da comunidade também.

3.6 A implementação de uma política pública (e suas especificidades)

Antigamente, as casas eram feitas de “enchimento” e cobertas por palhas, e quando tinha chuva forte, todos tinham que acordar e ficar alerta com medo da água da chuva derrubar a casa, relata Marina, emocionada ao lembrar do seu tempo de criança. Com o tempo, as casas passaram a ter a cobertura de telhas, mas a maioria continuava sendo construída com barro. Essa realidade fazia com que os moradores desejassem muito a chegada de um programa habitacional que desse “casas novas” àquelas famílias que não tinham condições financeiras de construir ou reformar a moradia.

Para demonstrar o processo de implementação de um novo projeto nessas comunidades, será relatado o caso do projeto habitacional do PNHR, realizado na comunidade de Cachoeira/Mocambo, com a construção de trinta e cinco unidades.

Segundo informações dos moradores beneficiários do projeto do PNHR e das lideranças locais, o projeto foi apresentado inicialmente por pessoas ligadas ao Sindicato de Trabalhadores Rurais de Seabra e pela liderança Júlio Cupertino, de Baixão Velho, outra comunidade quilombola do município. Foram realizadas visitas para identificar a situação das casas e definir quais seriam as famílias beneficiadas. Como aconteceu com Roxinha, que conta que morava “lá em cima” (numa parte mais distante da comunidade), numa casa de

adobe, chão de terra e sem água. “*A água não encanou pra lá pra 'riba', não*”, ela conta que tinha que pegar água no rio para o uso doméstico. “*Aí nessa espera das casas... até que Deus acudiu e veio... demorou, demorou, mas veio*”, fala feliz em sua nova casa. Assim como outros beneficiários, Roxinha afirma que foram feitas muitas reuniões para explicar sobre o projeto, inclusive com a participação da equipe da Caixa Econômica Federal (CEF) de Feira de Santana (município próximo a Salvador). Esse processo desde as reuniões até o recebimento das casas durou cerca de três anos, segundo ela.

Contudo, as reuniões eram feitas para discutir questões relativas aos beneficiários, ao processo construtivo através de mutirão, dentre outros. A planta da unidade habitacional foi exposta aos beneficiários, mas ela já veio pronta e os beneficiários não opinaram sobre o projeto.

A associação de Baixão Velho⁶⁵ acabou sendo a proponente do projeto apresentado à Caixa por estar com a documentação completa e organizada para dar entrada. No projeto, a construção das casas deveria ser feita sob regime de mutirão assistido. A orientação, nesses casos, é que algum membro da família beneficiária trabalhe na obra. Se não houver disponibilidade dos membros, que seja alguém da própria comunidade. Na falta, procuram-se outras pessoas do município ou região.

Nesse caso, a região estava no período da estiagem e os moradores tiveram que sair da comunidade e ir para São Paulo trabalhar (às vezes ficam lá por seis meses e depois voltam). Como havia uma rotatividade grande de mão de obra, a assistência técnica tinha que estar o tempo todo passando as orientações aos novos que chegavam. Além disso, por ser mutirão, o período de obra se estendeu mais e, nesse meio tempo, os moradores acabaram deixando a comunidade para tentar o “ganha-pão” em outras cidades. Considera-se, assim, que uma política habitacional descolada de outras políticas que permitam a permanência do trabalhador rural no campo, tenderá a não se realizar da maneira desejada.

⁶⁵ Dado interessante é que a Associação de Baixão Velho tentou se preparar para dar entrada na Seleção Pública (do governo do estado da Bahia) para construção de casas na comunidade, mas não conseguiu terminar o projeto a tempo. Assim, por estar com a documentação da entidade pronta (questões jurídicas), acabou dando entrada na Caixa para acessar o PNHR (como entidade proponente/organizadora), mas escolheu a comunidade de Cachoeira/Mocambo como primeira a ser beneficiada (por esta já estar com os cadastros prontos).

Figura 03: Imagem da unidade habitacional do programa PNHR.



Fonte: Acervo pessoal da autora (novembro/2015).

Os moradores beneficiários do programa que foram entrevistados afirmaram gostar da casa que receberam⁶⁶, como Dona Nilza, que ao ser perguntada se gostou da casa e se mudaria alguma coisa, respondeu: *“Eu queria assim... no que fosse só dois cômodos, eu tava feliz”*. Em alguns casos, os beneficiários fizeram pequenas alterações no desenho original. As mudanças estão relacionadas, principalmente, com o ambiente da cozinha e área de serviço. Nesse aspecto, tive a oportunidade de ouvir informalmente uma fala de uma beneficiária do projeto. Éramos cerca de seis mulheres reunidas na cozinha de uma casa de taipa desativada para preparar uma grande feijoada que seria oferecida em um evento da comunidade no dia seguinte. Até então, não sabia de quem era a casa e se de fato havia pessoas morando ali. No meio da prosa, uma das mulheres falou: *“às vezes me dá vontade de voltar a morar aqui”*. Então entendi que aquela era a antiga casa de uma beneficiária do PNHR – inclusive, a antiga moradia não havia sido demolida, como normalmente se determina a política habitacional. As outras perguntaram se ela não gostava da casa nova, e ela respondeu que sim, mas a cozinha era muito pequena, não dava pra nada, e a casa antiga era bem maior do que a atual. De fato, aquela situação na qual nos encontrávamos, com várias mulheres cozinhando juntas, jamais poderia acontecer na cozinha da casa nova entregue pelo programa.

⁶⁶ As casas foram entregues mais ou menos em junho/julho de 2014.

Ainda sobre a utilização das cozinhas (de uma forma geral, não necessariamente das casas entregues pelo programa), pude observar que muitas casas possuem o fogão elétrico, mas eles ainda mantêm o hábito de cozinhar no fogão a lenha. Na casa de Nice, por exemplo, existe uma cozinha dentro de casa, com fogão elétrico, armários, mesa grande, uma cozinha “convencional”. Mas a alimentação diária da família é concebida e realizada numa cozinha à parte, com entrada pela varanda, onde está o fogão a lenha. É nessa cozinha que as mulheres da casa preparam as refeições e onde comem também. A dona da casa explica que a cozinha interna é para quando eles recebem visitas, quando tem mais gente para comer, mas não vi sendo usada. Essa situação dialoga com o argumento defendido por Antrosio (2002), no seu trabalho sobre uma cidade serrana no sudoeste da Colômbia, de que há uma estigmatização dessas comunidades como “atrasadas e primitivas”. Em seus estudos, ele relata a introdução do fogão a gás nessa comunidade, fundamentada pelo discurso de “desenvolvimento”, no qual as ideias de “econômico, rápido e limpo” foram introjetadas ou, em outras palavras, aceitas e reproduzidas pelos moradores. Mais do que uma imposição (políticas *top-down*), ele alerta que o poder do discurso de desenvolvimento resulta de sua incorporação dentro de hierarquias locais (que determinam que o uso do fogão a lenha, por exemplo, é atrasado e pouco saudável). Assim, “popular response to appropriate or reject development discourse is a reaction to this hierarchy and an attempt to counter stigma⁶⁷” (ANTROSIO, 2002, p. 1121). Na tentativa de traçar um paralelo com o uso do fogão a lenha *versus* fogão a gás na comunidade de Cachoeira/Mocambo, embora lá não sejam reproduzidos explicitamente os valores da “economia, rapidez e limpeza”, identifica-se uma percepção desse estigma no momento em que há uma cozinha para “visitas” (para pessoas “da cidade”, que “se preocupam mais com a higiene”, coadunados a uma noção hegemônica de “civilidade”) e uma cozinha com fogão a lenha para o uso diário deles.

Esse “paradigma da civilidade”, de determinação dos hábitos e ações coerentes com a *modernidade*, paira sobre nossas cabeças e encontra refúgio seguro nas políticas públicas que reforçam, mesmo sem perceber, esses estigmas. A própria adoção de projetos (plantas) que apresentam uma cozinha com espaço restrito, sem adaptação para fogões a lenha, é um exemplo disso. Faz-me lembrar, inclusive, de um projeto de construção de unidades habitacionais numa aldeia indígena no interior da Bahia, no qual, após o início das obras (e sem que o projeto tivesse sido discutido com os beneficiários previamente), os indígenas tentaram pleitear que fosse feita uma estrutura externa à casa para o fogão a lenha, pois era

⁶⁷ Tradução livre: “A resposta popular em se apropriar ou rejeitar o discurso do desenvolvimento é uma reação a essa hierarquia e uma tentativa de combater o estigma”.

desse modo que muitas famílias tinham suas cozinhas. Na medida em que o projeto é feito sem considerar essas especificidades, abre-se espaço para a imposição de um “padrão arquitetônico convencional” (sala, cozinha, dois quartos e banheiro) ao qual as famílias beneficiárias (quaisquer que sejam) devem se adequar.

Assim, embora esteja crescendo o número de programas que incluem as áreas rurais e, principalmente, que os moradores dessas áreas se sintam satisfeitos com os “benefícios” que chegam, é possível identificar muitas vezes a falta de discussão prévia sobre os projetos. Normalmente, estes já chegam prontos e são aceitos pelas comunidades, pois os projetos são vistos como “dádivas” e não como direitos.

Além disso, cabe discutir, dentro da perspectiva de uma política habitacional, não apenas os aspectos quantitativos de atendimento à demanda, principalmente quando se trata do atendimento às comunidades que vivem no campo. Mais do que garantir a estrutura física da moradia, deve-se atentar para todas as representações que a casa, enquanto primeiro universo, têm para os moradores que nela habitam (ou vão habitar), levando em consideração a diversidade cultural, os hábitos e as necessidades dos beneficiários desta política pública.

De todo modo, essa experiência pode (e deve) ser destacada como uma experiência de sucesso. Isso se deve a alguns fatores: primeiro, o projeto foi concluído e trinta e cinco famílias têm uma nova casa pra morar e, de um modo geral, parecem estar satisfeitas com o resultado do programa. Segundo, podemos enfatizar a iniciativa e autonomia de uma associação quilombola vizinha que decidiu ser a proponente do projeto e “encarar” a Caixa Econômica e todos os trâmites que são exigidos. Que seja dito que esse tipo de experiência – ter uma associação local como proponente – ainda representa um percentual bastante “tímido” em relação às cooperativas de habitação e outros movimentos de moradia que acessam esse programa, por exemplo. Terceiro, ainda que a metodologia de mutirão assistido não tenha sido seguida à risca (por conta dos moradores que precisavam sair da comunidade para trabalhar), muitos dos que trabalharam na obra eram moradores da comunidade e puderam receber a capacitação em construção civil e utilizar esses conhecimentos adquiridos, se assim quisessem, para trabalhar profissionalmente na área. Por fim, o simples fato de ter ouvido, nas entrevistas com alguns beneficiários e em outras conversas informais, que o “programa das casas” foi uma das coisas mais importantes que a comunidade já teve, já diz muito sobre o assunto.

3.7 Política interrompida

Porque a casa é o nosso canto do mundo. Ela é, como se diz amiúde, o nosso primeiro universo. É um verdadeiro cosmos. Um cosmos em toda a acepção do termo. Vista intimamente, a mais humilde moradia não é bela?

Gaston Bachelard⁶⁸

Talvez, para os moradores de Vão das Palmeiras, a casa onde moravam antes da chegada do projeto habitacional fosse “precária”. Talvez não fosse esse o adjetivo utilizado por eles. Talvez a casa fosse pequena, ou já desgastada com o tempo, ou em cima do morro, distante do “centro” da comunidade. Ou, ainda, a ideia de casa precária tenha sido trazida de fora, das imagens da cidade ou da TV. É certo que os moradores da comunidade queriam novas moradias e esperavam por elas.

O programa, conforme dito anteriormente, foi implementado pelo governo do Estado da Bahia, através da SEDUR e da Companhia de Desenvolvimento Urbano (CONDER). A entidade PRODESUL⁶⁹ apresentou um projeto para o lote N° 01 do edital, que previa a construção de 163 unidades habitacionais, conforme a tabela abaixo:

Lote N°.	Município	Comunidade(s)	N° de Unidades / Famílias
1	Seabra	Agreste – Quilombola	25
		Capão das Gamelas – Quilombola	30
		Vazante – Quilombola	05
		Vão das Palmeiras – Quilombola	53
	Lapão	Lagoa do Galdêncio – Quilombola	50
		TOTAL do Lote	163

⁶⁸ BACHELARD, 1993, p. 24.

⁶⁹ Agência para a Promoção do Desenvolvimento Sustentado (PRODESUL), uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

Após ganhar a Seleção Pública, a entidade iniciou a obra de cinquenta e três unidades habitacionais na comunidade de Vão das Palmeiras, em agosto de 2010, através do regime de mutirão assistido, com a capacitação das famílias em construção civil. Porém, após cerca de nove meses de obras (e diversas paralisações por falta de material), o processo construtivo foi suspenso antes da sua conclusão e a comunidade não teve mais retorno nem da entidade e nem do governo estadual. Nas outras comunidades de Seabra contempladas no lote, as obras nem foram iniciadas (apenas na comunidade de Lagoa do Galdêncio, no município de Lapão. Mas também foi paralisada antes da conclusão).

Assim, sem informações desde 2011, algumas famílias começaram, pouco a pouco e com muita dificuldade, a dar continuidade às obras com recursos próprios, para poder resolver sua necessidade de moradia. A situação foi tão séria que, nos casos em que as casas antigas tiveram que ser derrubadas para que as novas fossem erguidas no mesmo local, essas famílias tiveram que ir morar em casa de parentes, em casas de farinha e em uma cozinha no fundo do terreno, na perspectiva de que fosse uma situação temporária.

Em entrevista, Tiago, vice-presidente da Associação⁷⁰, relata a situação de sua mãe. Sem estar com sua casa pronta, ele insistia para que ela ficasse na casa dele. Ela chegou a passar um tempo lá, com muita resistência, mas quando a casa (do projeto) já estava em pé e com porta (mas nem tinha janela), ela disse: *“Oh, Tiago, vou dormir na minha casa. Que se eu morrer, já morro na minha casa”*. João Batista, presidente da Associação, conta de sua avó que, ao ter que sair de sua antiga casa para que essa fosse demolida e atendida pelo projeto, foi morar em uma cozinha externa que tinha no terreno. Com mais de setenta anos, sua avó faleceu morando numa cozinha, sem ter tido sua casa concluída.

A comunidade é composta por agricultores familiares e sobrevive com a plantação da mandioca, milho e feijão e com os auxílios advindos do Programa Bolsa Família e da aposentadoria dos idosos. Na verdade, a produção já não é suficiente para sustentar as famílias. Segundo as lideranças, poucas famílias vivem só da roça. João explica que a maioria das casas tem a cisterna para consumo, mas a falta da cisterna de produção impede que a plantação “dê frutos”. A cisterna de produção, explica João,

É o que a gente mais precisa, na verdade. Porque hoje a gente tem a de consumo. Mas se tu for reparar, as áreas aqui são de sequeiro. Pra plantar... depende da chuva. Se chover, a gente tem. Se não chover... fica sem nada. Se

⁷⁰ Associação dos Remanescentes de Quilombo de Vão das Palmeiras – Seabra/BA.

a gente tivesse a cisterna de produção, a gente poderia fornecer alimentação pro programa da CONAB nas outras comunidades, entendeu?

A importância dos auxílios federais, para eles, é inquestionável: *“quando os pais da gente recebem esse dinheiro, eles ajudam muito a gente. [...] Quando recebe aquele dinheiro ali, já sai praticamente dividindo com a família”*. Tiago ressalta que a aposentadoria ajuda não só os idosos, mas toda a família.

Além dos recursos advindos da agricultura e dos programas do Governo Federal, muitos jovens e adultos vão, periodicamente, morar em São Paulo para trabalhar como ajudantes de pedreiro, com a perspectiva de conseguir juntar dinheiro e voltar à comunidade. João fala que os amigos da idade dele (ele tem 31 anos e Tiago, 28) estão todos em São Paulo e isso é frequente entre os jovens da comunidade: ao completar dezoito anos, seguem pra São Paulo.

Foi desse modo que muitos foram dispendo dos poucos recursos para continuar a construção das casas que foram deixadas apenas levantadas e cobertas, mas sem reboco, sem pintura, sem portas e janelas, sem caixa d'água, sem vaso sanitário e pias e demais acabamentos. E, ainda assim, com todo o esforço, a maioria das casas não está até hoje concluída⁷¹, apenas foram feitas algumas melhorias para que as pessoas pudessem aí morar. E, segundo as lideranças, ainda existem cerca de quatro casas iniciadas pelo projeto que as famílias não estão morando porque não tiveram condições financeiras de realizar as melhorias.

Além da não conclusão das obras, outro ponto que merece destaque nesse caso é que a maioria das famílias fez alterações no projeto inicial da habitação. A cozinha é um espaço importante na dinâmica local e, devido ao tamanho reduzido disposto pelo projeto, muitas famílias derrubaram a parede da cozinha ampliando-a até a área dos fundos. Outras fecharam a janela lateral da sala da casa, demonstrando a falta de discussão prévia sobre o projeto com os moradores. A imposição de projetos que já chegam “fechados” é uma prática comum no cenário de implementação das políticas públicas. João explica como isso acontece: *“se chega com a equipe, tudo pronto, você vai aceitar”*. Essa dinâmica parece pressupor que as comunidades irão aceitar porque é “melhor do que nada” ou “melhor do que era antes”.

⁷¹ A ideia de “conclusão” abordada aqui refere-se à composição da casa com seus itens básicos previstos no projeto. Particularmente, sabemos que a *casa* nunca está pronta, sempre está em transformação, acompanhando a dinâmica da vida dos seus moradores.

O caso da comunidade de Vão das Palmeiras, além de representar uma grave falha da política habitacional ali implementada, me diz respeito por motivos mais amplos. Fiz parte da equipe que formulou esse programa na SEDUR – conforme relatado na introdução deste trabalho – e nutria certa frustração pelos resultados dele. Não tive a oportunidade de acompanhar – enquanto ainda trabalhava no governo do estado – essa comunidade especificamente. Fiquei responsável pelo acompanhamento das obras do mesmo programa, só que em comunidades indígenas de Porto Seguro. Não conhecia Vão das Palmeiras.

Ao chegar lá – e a escolha por essa comunidade foi consciente em relação a essa situação – pude presenciar e entrevistar algumas famílias que participaram do programa. Pelo grande incômodo que me causava ter feito parte (de alguma forma) desse processo e presenciar a situação das famílias, propus a João que elaborássemos um relatório, para ser enviado aos órgãos competentes, relatando o caso e solicitando providências (uma delas, que as famílias fossem ressarcidas pelos gastos que tiveram com material desde a paralisação das obras).

Até onde sei, o relatório foi enviado e a Ouvidoria Geral do Estado (OGE) entrou em contato com a Associação para informar que a solicitação havia sido registrada no sistema e disponibilizar um número de protocolo para acompanhamento do processo. Embora não se tenha garantia de que algo será feito para resolver essa situação, parecia essencial que a Associação mantivesse uma postura reivindicativa para chamar a atenção dos órgãos públicos.

As consequências de uma política pública que pretende atender algo tão fundamental quanto o direito à moradia e que é paralisada antes de sua conclusão são muitas. Esse não é o primeiro caso encontrado no país. E nem será o último. Mas, dado o peso que tem na vida das famílias impactadas pelo ocorrido, merece destaque enquanto publicização de algo que tem que ser resolvido.

Mas, para minha surpresa, com todos esses percalços, as famílias se mostraram agradecidas pelas casas: *“Gostei. Eu nunca tive uma casa dessa, eu não ia ter condições”*. Por mais surpreendente que pareça, essa fala é de uma beneficiária da tal política interrompida, Dona Maria Dulce, quarenta e um anos. Ela me contou que antes morava com a família numa casa de adobe, pequena, sem banheiro e distante do “centro” da comunidade. Ela e o marido estavam trabalhando na obra antes da paralisação, sua casa chegou a ficar “levantada e coberta”. Segundo ela, o auxílio do Bolsa Família ajudou a comprar alguns sacos de cimento, mas ela afirma não saber quanto já gastou até agora. Após rebocar externamente, colocar um piso simples e uma porta, ela e a família se mudaram para a “casa nova”

(atualmente, são nove pessoas morando numa casa de dois quartos). Porém, a casa não se parece com a prometida pelo projeto: diversos itens ficaram de fora por falta de condições financeiras da família e outros foram colocados de forma improvisada.

Figura 04: Imagem da janela de um dos quartos de Dona Maria Dulce.



Fonte: Acervo pessoal da autora (julho/2015).

Tiago também reforça o coro de agradecimento, *“minha mãe mesmo... A casa da gente era um pouco ruim... Ela tem que dar graças a Deus ainda desse projeto das casas. Mesmo que só deixou coberto, aí foi um ponto inicial, logo ela aposentou também e terminou. Se não fosse, ela ainda estava lutando pra construir uma”*. E João completa: *“Mesmo com essa dificuldade toda que tem aí, tem gente que fala assim 'graças a Deus que pelo menos me deixou aí uma casa em pé pra terminar'”*.

Sem dúvidas, esse já é um choque de racionalidades distintas. Para mim, aquela situação parecia absurda, inclusive porque a maioria das casas continuava sem muitas melhorias (sem janelas, sem banheiro, sem itens que eram caros e eles não tiveram condições de terminar). Mas, para eles, ainda que inacabada, representava uma conquista significativa na vida.

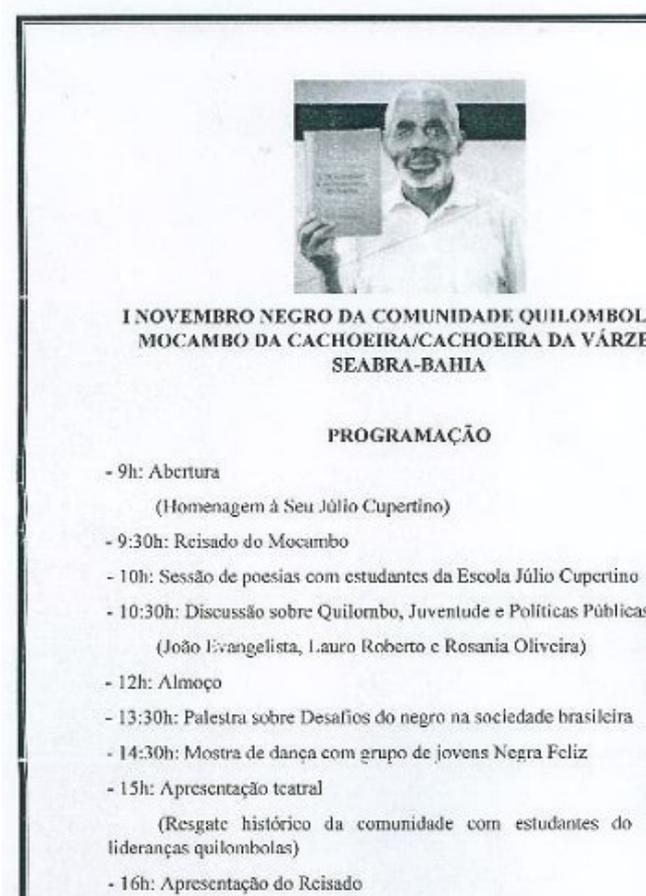
3.8 Encontrando apoios

“- Hoje a gente tem água de poço caindo na torneira de casa. Hoje tem luz elétrica, tem estrada... Foi sempre assim? - pergunta a adolescente.

- Não, não foi nada disso. No sofrimento do pessoal de antigamente, eram os burros, eram as tropas, os tropeiros. Não tinha água encanada. Eram as mulheres com as cabaças que iam pro rio buscar água, esperando um encher aquela vasilha, pra o outro encher. Então vocês estão bem de vida, graças a Deus. - responde Seu Raimundo.”

A entrevista com Seu Raimundo, morador antigo da comunidade de Cachoeira/Mocambo e liderança local, inicia a apresentação teatral do Dia da Consciência Negra realizada na comunidade em novembro de 2015. Intercalada com a entrevista, moradores encenam a vida na comunidade com diversos acontecimentos, episódios e fábulas que envolvem a história desta (e de outras) comunidade quilombola.

Figura 05: Folder do evento do Dia da Consciência Negra.



**I NOVEMBRO NEGRO DA COMUNIDADE QUILOMBOLA
MOCAMBO DA CACHOEIRA/CACHOEIRA DA VÁRZE
SEABRA-BAHIA**

PROGRAMAÇÃO

- 9h: Abertura
(Homenagem à Seu Júlio Cupertino)
- 9:30h: Reisado do Mocambo
- 10h: Sessão de poesias com estudantes da Escola Júlio Cupertino
- 10:30h: Discussão sobre Quilombo, Juventude e Políticas Públicas
(João Evangelista, Lauro Roberto e Rosania Oliveira)
- 12h: Almoço
- 13:30h: Palestra sobre Desafios do negro na sociedade brasileira
- 14:30h: Mostra de dança com grupo de jovens Negra Feliz
- 15h: Apresentação teatral
(Resgate histórico da comunidade com estudantes do lideranças quilombolas)
- 16h: Apresentação do Reisado

Fonte: Material adquirido no evento.

Como disse Seu Raimundo, não foi sempre assim. Para ter os serviços e políticas hoje usufruídos pela comunidade (que não são tantos), muita coisa aconteceu. Ainda que alguns destes “benefícios” tenham chegado há mais tempo, a certificação de comunidade quilombola⁷² potencializou a capacidade reivindicativa da população – ou poderíamos dizer que potencializou a própria população. Nesse sentido, pode-se identificar duas dimensões proporcionadas pela obtenção desta certificação: uma dimensão prática, que diz respeito ao acesso, propriamente dito, às políticas públicas, enquanto público-alvo de diversos programas, inclusive com atendimento prioritário. E uma dimensão subjetiva, que relaciona-se diretamente com a absorção de certos pressupostos, gerando autoestima e autoconfiança na população quilombola e, conseqüentemente, dando força à luta cotidiana por visibilidade e pela garantia de direitos.

Embora essas comunidades tenham conseguido galgar um espaço antes não imaginado, muitas dificuldades ainda apresentam-se nesse caminho tortuoso que é a relação com o Estado. De início, podemos falar da própria ideia de associativismo. Propagado, sem exceção, por todos os programas e políticas públicas implementados pelo Estado, esse movimento de associação entre os segmentos – nesse caso, de *comunidades tradicionais* e rurais – não necessariamente acontece de forma “natural”. A decisão de formar associações e cooperativas dentro dessas comunidades parte muito mais de uma “imposição” do Estado – já que isto é imprescindível para acessar qualquer política pública – do que uma tendência espontânea e articulada por seus membros previamente.

Este enunciado está refletido na fala das lideranças entrevistadas nesta pesquisa. Seja na fala de Seu Raimundo, um dos fundadores da associação de Cachoeira/Mocambo, quando relata que foi uma vereadora que os impulsionou a criar uma associação para poder “receber recursos”, seja na fala das lideranças atuais, que lamentam a pouca mobilização e participação dos moradores no que tange às atividades promovidas e no próprio interesse em fazer parte da “cúpula” da entidade.

Sem tanto apoio, o trabalho torna-se árduo. Os presidentes das associações de Cachoeira/Mocambo e Vão das Palmeiras trazem reclamações similares. Para se estar na luta – que, certamente, é uma luta diária – há que se doar. Mas essa doação, que por vezes não é reconhecida, causa desgaste e cansaço para essas lideranças que não vêem outros interessados em assumir seus postos de liderança:

⁷² As comunidades de Cachoeira da Várzea/Mocambo da Cachoeira e Vão das Palmeiras foram certificadas no dia 10/08/2005, processos nº 01420.001806/2005-50 e 01420.001805/2005-13, respectivamente. Informações disponíveis em: www.palmares.gov.br.

Eu queria que o povo me ajudasse mais. [...] Aqui, nessa associação, sou eu, Nice, pai e Judite. Judite, assim, ela ajuda no que for possível, mas também pra partir pra fora, pra algumas reuniões, ela ainda... ela diz que não gosta muito. [...] Se eu puder ir, eu vou. Se eu não puder, é pai. Se pai não puder, é Nice. Quando podem, vão os três. Quando não pode, um desses três tem que ir. Às vezes, tem hora que... esse de Salvador mesmo, que eram pra ir seis pessoas pro encontro de Salvador ano passado, em novembro, só foram três. Os outros não quiseram ir. Então o povo, às vezes, não quer se deslocar de um canto pra outro. Não quer. Você fala: “Oh, é tudo de graça. Você come, bebe, dorme, tudo de graça”, mas o povo não quer. “Ai, minha roça, ai, minhas hortas, ai, meus filhos”, então eles acham desculpa pra não ir. E, às vezes, eu me estresso, porque eu tenho meus 3 filhos, eu estudo, eu trabalho, e eu não vejo isso como “empato”, eu vejo isso como uma solução pra eu chegar onde eu quero. Então eles botam muito a culpa em cima de trabalho. E não é assim.

Rozânia expõe os percalços enfrentados por ser liderança e presidente da associação há quatro anos. Nessa mesma direção, João, de Vão das Palmeiras, também relata suas dificuldades. Em conversa, me diz que os moradores não são mobilizados e não querem participar dos eventos fora do município. João está no seu segundo mandato como presidente da associação, mas não pretende continuar. Ele busca alguém que tenha vontade e garra para substituí-lo. Está “treinando” uma jovem da comunidade que já o acompanha em algumas atividades.

No entanto, também para aqueles que se dispõem a estar na “linha de frente” da organização comunitária, existem obstáculos e falta de certos conhecimentos. Ao relatar sobre um programa de construção de cisternas realizado na comunidade de Vão das Palmeiras, pergunto a João se foi a associação quem solicitou tal projeto. Ele informa que foi um pedido feito pelo Sindicato e “na verdade, eu fui conhecer a cisterna depois que começou a fazer aqui”, justifica. Tiago, vice-presidente da associação, reconhece que, às vezes, é necessária a ajuda de outros órgãos, entidades ou pessoas para que a informação circule: “A gente mesmo que tá lutando pela associação, tem horas que a gente fica perdido, né, João? Porque a gente sabe mesmo assim de projeto quando a gente vai nas reuniões do Sindicato, que é uma vez no mês”. Tiago refere-se a reunião do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável, que acontece todo mês na sede do Sindicato e conta com a participação de representantes da igreja, do poder público e privado e de associações locais. “Hoje o Sindicato é o órgão que deixa a gente informado”, revela Tiago.

Dentre as atividades promovidas pelo Sindicato, João e Tiago ressaltam a oferta de cursos direcionados aos agricultores, como o programa “Jovem Saber”. O curso é realizado em oito módulos e debate os seguintes temas: Desenvolvimento Sustentável com Sucesso

Rural, Reforma Agrária e Agricultura Familiar, Organização da Produção e Meio Ambiente, Organização e Gestão Sindical, Educação do Campo, Saúde, Direitos Sexuais e Reprodutivos, Juventude Assalariada, Direitos Trabalhistas, Sociais e Humanos, Associativismo e Cooperativismo. Para eles, essa é uma grande oportunidade de adquirir conhecimentos.

O Sindicato tornou-se uma entidade de referência tanto para conhecer programas e projetos, quanto para ajudar as associações a acessá-los. Além do Sindicato, essas comunidades também se apóiam em pessoas conhecidas na sede de Seabra. *“Na verdade, teoricamente, o que facilita as cobranças é que a gente tem pessoas em Seabra que já têm mais experiência com isso. Aí a gente vai pedindo ajuda. [...] Gente que é mais entendido, tem mais conhecimento”*, conclui Tiago.

Em Cachoeira/Mocambo não é muito diferente. Rozânia destaca que a ajuda de outras pessoas de fora da comunidade foi essencial para estar onde estão hoje, *“porque só nós aqui, a gente não conseguia, a gente não chegava um pouco mais na frente. [...] Aí outras pessoas também foram nos orientando, ensinando como é que buscava... aí daí pra frente a gente botou a mão na massa, e hoje tamo do jeito que tá”*. Eles também recorrem bastante aos sindicatos para resolver questões burocráticas de documentação e para outros apoios. Por exemplo, eles já participaram de alguns cursos oferecidos pelo Sindicato dos Produtores Rurais, como cursos de plantio da mandioca, de derivados da mandioca e de administração rural.

Mas ela também demonstra como demorou um tempo para adquirir mais expertise em relação aos trâmites burocráticos. Ela conta sobre um projeto-piloto que eles fizeram para captar recursos para a festa de Reizado, que é uma tradição na comunidade:

A gente fez esse projeto-piloto, pediram um monte de documento, eu não tinha experiência, mas assim mesmo a gente fez. João Evangelista nos ajudou junto com os projetos, mandou... que eu também não sei nem pra onde foi, foi pra Salvador, não sei qual órgão. Esse projeto foi pra lá, foi aprovado, R\$7.000 porque era um projeto-piloto. Nós fomos pra Vitória da Conquista, fizemos uma capacitação pra receber esse dinheiro e até hoje também não sei como ficou.

Ela reclama que eles nunca receberam esse dinheiro. E completa:

É por isso que quando você veio me procurar pra ver se podia vir pra cá, que eu te falei que a gente não quer mais fazer as coisas soltas. Porque nós

fazia assim, ao “Deus dará”... a gente não ficava com protocolo, a gente não ficava com nada. E tudo é um tempo pra gente pegar experiência, né? E aí, a gente sem experiência, sem saber de nada... a gente ficou ao “Deus dará”. Aí, agora, é que a gente tá começando a aprender. Toda coisa que a gente vai a gente pega um protocolo, faz alguma coisa. Se envia alguma coisa via SEDEX, a gente quer o comprovante. Pra ter uma garantia...

Além dessas dificuldades já existentes, Rozânia aborda a questão de ter que lidar com a “politicagem”...

Também a gente pediu um projeto pra um trator, a gente elaborou todo o projeto, até que conseguimos chegar perto, mas aí sempre tem que ter política pelo meio. Quando é política pública, é uma coisa. Mas quando é politicagem... já sabe, né? Aí entrou outro gestor, aí acabou... aí mudou tudo. A gente nem sabe pra onde esse projeto foi.

Essa questão reflete a complexidade no atendimento dos órgãos públicos e como estes ficam à mercê da vontade política dos gestores e técnicos. Iremos discutir sobre esse assunto no próximo capítulo.

O fato é que, pouco a pouco e com todos os obstáculos, essas lideranças estão aprendendo onde podem encontrar apoios, onde podem buscar os programas e reivindicar seus direitos. Como me disse João: *“Eu fui numa reunião e alguém me falou: quem chora mais é quem mais tem. Então se você não tá chorando, ninguém tá nem aí”*.

3.9 “Queta, moça!”

No texto de Brandão (2007), ele diz que, apesar de parecer machista, o fato de ser homem facilita a socialização na comunidade por poder frequentar ambientes como o bar, que permite conhecer melhor e conversar com os moradores. Tenho que concordar que isso seria mais complicado para mim, enquanto mulher, principalmente porque fiquei em comunidades onde a religião evangélica e católica estão disseminadas entre os moradores e os que bebem são mal vistos no local, principalmente se são mulheres. Mas, em contraposição, considero que ser mulher facilita a prosa com outras mulheres, que te acolhem (se fosse homem, me acolheriam da mesma forma em suas casas?) e que são, no final das contas, – ou, pelo menos,

na comunidade de Cachoeira da Várzea/Mocambo da Cachoeira – as que “movem” a comunidade no sentido de liderança e proatividade.

A expressão “*queta, moça*” é bastante utilizada na comunidade como resposta a alguma brincadeira ou provocação. É como um “deixa disso”. Aqui, tomo a liberdade de aproveitá-la para relatar a potência dessas “moças” com as quais convivi. Como dito anteriormente, as lideranças de Cachoeira/Mocambo são majoritariamente mulheres. Rozânia, presidente da associação, e Nice, vice, são as que participam das reuniões em Seabra e viajam para participar de outros eventos fora do município. Buscam projetos, mobilizam a comunidade, organizam os eventos locais. Além de lideranças, ou talvez a liderança seja também reflexo disso, elas também são agentes de saúde. Conhecem a comunidade, conhecem os moradores. Elas sabem das dificuldades e, tendo oportunidade, tentam ajudar.

Em entrevista, Rozânia me contou sobre um evento estadual que participaram chamado Encruzilhada das Mulheres⁷³ e que ela quis levar para a comunidade:

Foi muito bom. Aí a gente aprendeu muitas coisas, muita dinâmica. Algumas coisas de mulher. Só tinha mulher. Aí a gente trouxe pra comunidade, a gente tirou dois dias pra fazer essas dinâmicas, pra ensinar algumas coisas. Mostrar pra elas que a mulher negra – ou que ela seja branca ou que seja negra, mas, principalmente, as negras, que você sabe que ainda tem muito preconceito – a gente tem voz e vez. É só a gente querer, e acontece. E aí foram dois dias, muito bom assim. As mais novas não, mas as mulheres mais velhas, aquelas mães de família, gostaram. A gente fez mesmo. Tem algumas que chegaram a derramar lágrima, choraram mesmo de emoção. Porque foi uma coisa assim... nós, que às vezes vai pra fora e participa de algumas dinâmicas, algumas brincadeiras, a gente sente emocionada, imagina elas que só ficam no mundinho delas... o mundinho delas é só esse aqui. Às vezes, não enxerga o que tem de melhor pra oferecer. Foi muito bom. A gente traz. Sempre quando eu vou pra algum evento, alguma coisa, eu chego, convoco, não vão todas não, mas vai...

Pergunto que tipo de atividade elas fizeram na comunidade, como foi esse encontro.

A gente fez curso de penteado de cabelo, a gente... porque tinha trança também, essas coisas, mas eu sou meio ruim, não consegui. Penteado de cabelo, tinha trança. [...] Aí teve também sobre comida, sobre como fazer essas comidas de antigamente. Aí umas ficaram na cozinha fazendo, outras fazendo oficina. A gente pediu pra que elas também mostrassem como foi o

⁷³ Acredito que seja o Projeto Encruzilhada de Direitos II do CEAFFRO – um programa de educação para a igualdade racial e de gênero do Centro de Estudos Afro-Orientais (CEAO/UFBa). Esse evento é uma formação em raça, gênero e enfrentamento à violência contra as mulheres negras na Bahia.

tempo atrás com o tempo atual. Tem uns dois anos que a gente fez isso. Tem um tempinho. Aí pediu também pra elas desenharem como era a comunidade antes, como é hoje... Então foram dois dias mesmo trabalhando dentro da comunidade, o antes e o depois. E no último dia a tarde, a gente fez assim: pediu pra cada uma levar um lençol e aí elas todas numa roda, aí pediu pra uma fazer massagem na outra. Foi uma dinâmica bem gostosa. Aí depois elas deitaram nesse lençol, a gente botou uma música bem suave, aí perguntando pra elas de quando nasceu até o dia atual, o que é aquele dia que elas tavam. Teve umas mesmo que levantou tava com os olhos cheios d'água de chorar. Porque a gente falou da comida da vovó, qual era o vestido que mais gostava, qual foi o seu primeiro dia de escola, as que teve escola. E ali a gente procurava aquela pergunta e deixava elas viajar no tempo pra elas lembrar. Aí eu sei que no final foi tanta estória pra contar que acabou ultrapassando o horário e não terminaram as estória. Um lembrou do fogão a lenha da avó, da panela de barro, dos picadinho de carne que a vó fazia, outras lembrou do vestidinho que vestia, aí outras lembrou do primeiro namorado, de como casou... Mas foi muito bom, Maria! Tudo que elas não tem coragem de se soltar no dia a dia, elas teve... com essa dinâmica elas conseguiu soltar. Mesmo que dava graça, aquela coisa, mas elas conseguiam se abrir. Porque eu vejo as mulheres hoje, tipo assim, tem muitas coisas que a gente quer chegar nelas, eu como agente de saúde, eu tenho vontade de chegar nelas e conversar. Da mulher com a mulher. Mas, às vezes, eu tenho coragem, mas quando chega no assunto elas se trancam. Coisas que poderia elas ter, se abrir, conversar com a gente, mas elas não conversam.

Por que é importante relatar isso? Porque eu observei bastante o trabalho das mulheres no dia-a-dia e como são só elas que cozinham, limpam e lavam. Só vi homens entrando na cozinha para comer. Até no meu primeiro dia na comunidade, quando estive numa reunião na associação na qual eles tratavam do projeto do PAA, de cerca de 19 presentes, apenas 3 eram homens. Ou porque também ouvi de uma moradora que “os homens da comunidade querem as mulheres em casa executando as tarefas domésticas”. Mas a ideia aqui não é fazer um julgamento de valor, não é achar que elas estão submissas e devem fazer algo para mudar. A ideia é que, seja por conta da “interação” com outras realidades seja pela percepção que outros arranjos de relacionamento são possíveis, elas mesmas – ou algumas delas – já buscam outro tipo de relação.

Uma delas disse na reunião, sobre a possibilidade de fazer bolo na cozinha comunitária para vender, que as mulheres tem que ser independentes e essa era uma oportunidade delas ganharem seu dinheiro. Já ganham, pois muitas delas também trabalham na roça.

Mas tendo a achar que há uma tentativa de libertação em outra escala. A professora (e moradora) da comunidade me contou uma história sobre o passado da comunidade. Disse que

lá era conhecido por ter muitas prostitutas. Segundo ela, as mulheres eram obrigadas a dormir com os fazendeiros e acabavam tendo filhos de pais diferentes. Esse foi um estigma que ficou marcado por um tempo. Disse que quando tinha baile no Velame (povoado próximo), não se podia dançar com as mulheres da comunidade porque elas eram mal vistas. A comunidade fica a aproximadamente 18 km da sede de Seabra. Após sair da sede e pegar a pista, entra-se numa estrada de barro longa, que passa por cerca de doze comunidades antes de chegar a Cachoeira/Mocambo. Dessas doze, nenhuma é quilombola. Esse estigma criado sobre os negros e, nesse caso especialmente, sobre a mulher negra considerada prostituta, ainda está sendo superado.

O relato de Rozânia sobre a atividade que realizou com as mulheres da comunidade é muito simbólico nesse sentido. De como elas estão “fechadas” em um mundinho, mas, ao mesmo tempo, como precisam se expandir, falar, serem ouvidas. Enfim, para essas moças que me receberam e acolheram tão bem, gostaria de poder dizer: “Queta não, moça!”.

3.10 “Vai não, fica mais. Toma um café.”

Se, no início deste capítulo, achei importante relatar os caminhos que me levaram ao campo, para apresentar o desenvolvimento das etapas desta pesquisa, agora, para finalizá-lo, gostaria de fazer uma breve descrição do que o campo representou para mim e para este trabalho.

Sair da “zona de conforto” e adentrar num espaço físico e simbólico desconhecido não é uma tarefa fácil. Pelo menos, não para mim. Há que se estar atento às nuances, aos detalhes, à linha tênue que separa as ações que te aproximam ou te afastam dos seus interlocutores.

Em última instância, é como sair da “caverna”. Abandonar, nem que seja momentaneamente, suas concepções e ideias pré-concebidas para ouvir e entender o outro. Não há a intenção de dar à pesquisa de campo uma dimensão sublime, nem de dar uma conotação de pureza às pessoas com as quais convivi. Mas é inegável a abertura e o cuidado com que te acolhem – você convidaria para dormir em sua casa uma pessoa que mal conhece e que quer fazer uma pesquisa com você? Não, não costumamos conduzir as coisas dessa forma.

Se, por um lado, minha experiência profissional no governo do estado esteve sempre orientada pela minha formação de assistente social, com o olhar voltado às demandas das

comunidades as quais visitei e conheci, por outro, vivenciar as relações com os moradores durante esta pesquisa sem estar vinculada à dinâmica de trabalho estatal (e às próprias limitações internas) me permitiu ampliar a compreensão sobre as inúmeras dificuldades enfrentadas por estas populações rurais.

Assim, o campo se mostrou fundamental para entender certas questões que vão além de leis, normativas ou valores que nos orientam. A garantia do território, enquanto forma de manter vivas as tradições, as práticas cotidianas, as relações de parentesco e, principalmente, a memória e a história das diferentes gerações. A possibilidade de observar como uma política pública pode impactar na auto-estima, na mobilização dos moradores, na vontade de permanecer na comunidade e continuar lutando por ela. Por fim, dentro desse contexto de políticas públicas, é importante pensá-las de modo a garantir a “plena cidadania” dessas populações, sem que isso interfira (negativamente) em suas práticas culturais, sociais e econômicas.

4 OS CORPOS QUE COMPÕEM O ESTADO E A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Se no capítulo anterior a proposta foi partir da ótica dos beneficiários para uma melhor compreensão dos processos que envolvem a elaboração e a implementação de políticas públicas e, dentro dessa dinâmica, os limites e as possibilidades que o contexto institucional proporciona a esses atores, este capítulo se propõe a apresentar a perspectiva de representantes do Estado enquanto agentes “da ponta”, através da análise referente aos órgãos/programas enfatizados neste trabalho e, também, a partir da discussão abordada por outros autores sobre essa temática. Pretende-se, com isso, revelar a percepção desses agentes em relação aos trâmites burocráticos concernentes às políticas, o tipo de relação e abertura que são dadas aos beneficiários, a forma específica que cada programa ou órgão lida com as demandas colocadas pela população e de que forma elas repercutem na avaliação e redefinição das políticas públicas. Ampliando a discussão, é interessante apontar também para a existência cada vez mais frequente de outros agentes que estão envolvidos em todos os processos referentes às políticas públicas, ainda que não efetivamente enquanto corpo técnico do Estado, mas fazendo as vias de intermediador entre as políticas públicas e seus beneficiários.

4.1 Os agentes burocráticos

A formulação de políticas públicas, como vimos no primeiro capítulo deste trabalho, está condicionada aos diversos fatores que a envolvem, desde o contexto político, econômico e social do país até a concepção de mundo individual daqueles que as formulam e os embates ali travados. Sendo assim, ainda que, supostamente, haja a perspectiva de garantir, através das suas normativas, o pleno atendimento das demandas sinalizadas pela população (ou do que se acredita que sejam essas demandas) – incluídas, aqui, as deliberações advindas dos conselhos e outros instrumentos de participação –, o desenho dessas políticas parte de um plano alto de abstração. Quer dizer, a aplicabilidade dos programas e projetos e seus efeitos (considerados positivos ou negativos) só poderão ser mensurados e qualificados ao longo da sua

implementação. Em outras palavras, as políticas públicas só existem de fato quando se atualizam e somente nessa perspectiva “pragmática” é possível avaliá-las.

Para além da discussão acerca da elaboração de políticas públicas que, muitas vezes, acontecem do alto dos escritórios governamentais, peça chave nesse processo de aplicação de tais políticas diz respeito aos funcionários que estão na “ponta” dos órgãos públicos, “porque são eles que de fato traduzem os programas em bens e serviços concretos” (OLIVEIRA, 2012, p. 1553). Assim, as diferentes concepções que “se confrontam” no momento da elaboração da política, também reaparecem no momento de sua implementação.

Nesse contexto, embora existam normas e legislações que incidem sobre as políticas e que as regulamentam, há, na esfera de atuação de agentes públicos, certa “liberdade” que lhes é conferida através dos chamados “atos discricionários”. Nesse procedimento, pode-se recorrer a uma análise mais subjetiva de casos concretos, levando em consideração a diversidade e a complexidade das situações existentes. Isso porque, em geral, os fazedores de políticas públicas as elaboram a partir de certo grau de abstração do que sejam os problemas e de seus demandantes. No caso dos executores, estes têm que lidar diretamente com os casos e os beneficiários concretos da política.

Assim, defende Oliveira (2012, p. 1556),

[que] o exercício da discricção é inevitável e necessário, porque as regras formais não podem dar conta de todos os casos concretos e, em geral, os recursos da agência estão aquém dos necessários para atender aos cidadãos, e, devido a isso, o poder discricionário do agente da base torna-se imprescindível para que a organização se amolde à realidade, funcione e atenda às pessoas.

Esse ambiente de incertezas⁷⁴ e “apostas” que cerca a formulação das políticas públicas pode ser encarado como uma “brecha” que, claramente, poderá ser utilizada para diferentes fins no processo de implementação. Os autores Silva e Melo (2000, p. 10) sustentam a afirmação de que

planos ou programas são documentos que delimitam apenas um conjunto limitado de cursos de ação e decisões que os agentes devem seguir ou tomar. Um amplo

⁷⁴ Segundo os autores Silva e Melo (2000), esse ambiente de incertezas que cerca a formulação das políticas públicas pode se manifestar em diferentes níveis: 1. Limitações cognitivas dos formuladores sobre os fenômenos sobre os quais intervêm; 2. Falta de controle sobre as contingências que podem afetar o *policy environment* no futuro; 3. Limitação prática dos planos ou programas; 4. Possível divergência entre preferências individuais dos formuladores e da coletividade.

espaço para o comportamento discricionário dos agentes implementadores está aberto. Frequentemente avaliado de forma negativa pela cultura burocrática dominante, esse espaço é o lugar de práticas inovadoras e criativas.

Ou seja, há, no debate sobre a implementação de políticas públicas, a colocação dos agentes da base numa posição relevante – ainda que isso seja em diferentes graus, a depender da função exercida e da área de atuação. Pois, quanto mais próximo do público-alvo, dos beneficiários, de quem, de fato, acessa a política, em tese, maior será o conhecimento sobre a realidade, a cultura local e os chamados “gargalos” existentes. Deixa-se o plano abstrato e parte-se para o concreto. E isso abre diversas possibilidades ao “jogo burocrático”.

Nesse “jogo burocrático”, segundo expressão de Bourdieu⁷⁵, as regras podem ser aplicadas através desses agentes que dispõem de uma “margem de liberdade que qualquer posto deixa sempre aos que o ocupam” (2006, p. 175), tendo a possibilidade de fazerem-se cumprir tais regras ou de “fechar os olhos” para as transgressões, “segundo o seu interesse material ou simbólico em mostrarem-se estritos ou flexíveis” (2006, p. 174/175). O autor explica que essa margem de ação (e de negociação) é utilizada a partir da posição de superioridade conferida aos agentes públicos (em relação a leigos, por exemplo, dando proeminência à valorização da técnica), e será o *habitus* desses funcionários que preencherá as lacunas das regras estabelecidas. Ou seja, o conjunto de suas preferências e de seus valores individuais conduz a ação desses agentes que “cumpram as suas funções' com todas as características, desejáveis ou indesejáveis, do seu *habitus*” (2006, p. 177). Ademais, as regras e normativas, em certa medida, estão sujeitas à interpretação, o que amplia o escopo de negociação no momento de sua aplicação.

A disponibilidade do agente em ser mais “humano” e “compreensivo” pode estar relacionada às vantagens obtidas (uma notoriedade num determinado território e num determinado grupo), ao garantir “um *capital social* de relações úteis e um *capital simbólico* de reconhecimento graças a esta forma específica de *troca* em que a principal 'moeda de troca' não é outra coisa senão a exceção à regra ou a adaptação de regras estabelecidas ou fabricadas, como um 'serviço' a um utente⁷⁶ ou mais”, analisa Bourdieu (2006, p. 178/179).

Assim, a possibilidade de escapar do rigor e da formalidade, dependerá, provavelmente, dos “apoios” encontrados ou não nos agentes burocráticos responsáveis por determinadas políticas. No estudo de Bourdieu sobre a política de habitação na França, por

⁷⁵ O autor discute o campo dos poderes locais “dentro do jogo” através da análise da política de habitação na França.

⁷⁶ Utente: refere-se ao indivíduo que possui ou desfruta de alguma coisa pelo direito de uso, usuário.

exemplo, encontramos na entrevista com um funcionário de um serviço de urbanismo municipal a indicação de como – à parte a legislação existente – a forma de intervenção desses serviços irá variar em cada distrito e, principalmente, em como esta está condicionada, em geral, à “sensibilidade de cada governador civil, ou de cada responsável, face aos problemas” (BOURDIEU, 2006, p. 195).

Exemplo interessante de como os agentes públicos (sejam eles gestores ou técnicos) podem “fazer a diferença” no alcance das políticas e programas do governo, temos a análise de Guedes, Mello e Pereira (2014, p. 103) sobre como funciona a inserção das lideranças quilombolas nos espaços institucionais no Brasil:

o acesso a outras instâncias governamentais passa pelo estabelecimento de relações, alianças e compromissos com indivíduos específicos desses órgãos. Se, como coloca Arilson Ventura, representante da CONAQ no CNPIR, existe uma “bancada quilombola dentro do governo” – isto é, ministérios e órgãos que desenvolvem ações voltadas para as comunidades quilombolas – tal “bancada” não tem uma existência por si mesma. Como a própria definição de Arilson Ventura sugere, em meio a um campo mais amplo, apenas um conjunto de agentes, gestores e técnicos governamentais são, efetivamente, “comprometidos” com a “pauta quilombola”.

Se, por um lado, independente de interesses pessoais, os agentes podem utilizar essa “liberdade de ação” para compreender, atender ou adequar os programas e serviços às necessidades específicas de casos concretos, por outro, esses mesmos agentes também teriam o “poder” inverso, ou seja, o de dificultar a aproximação com o público-alvo, não abarcando suas demandas e seguindo à risca as normativas, mesmo quando estas normativas dificultam o acesso dos beneficiários às políticas a eles destinadas.

Embora possa haver discordâncias em relação à prática discricionária dos agentes, o que se pretende ressaltar aqui é a relevância desses “corpos” que formam o Estado, a possibilidade ou não de encontrar apoios, enquanto um aspecto inerente aos agentes públicos que podem contribuir ou travancar o acesso às políticas públicas.

De todo modo, a implementação apresenta-se como fator imprescindível para o processo de avaliação das políticas públicas, a partir do *feedback* trazido por agentes da ponta e beneficiários, revelando o que funciona ou não, como funciona etc. Consequentemente, seja encaminhando as demandas para instâncias deliberativas ou, a partir dos casos, flexibilizando ou buscando alternativas para os “gargalos”, é possível reavaliar o projeto inicial e lançar novas determinações na tentativa de se aproximar das situações que surgem no momento da implementação. Quer dizer, “como a implementação implica em tomada de decisões, ela

própria se constitui em fonte de informações para a formulação de políticas” (SILVA; MELO, 2000, p. 11).

Sendo assim, com vistas a analisar esses aspectos, trataremos a seguir de alguns processos relativos às políticas públicas estudadas nessa pesquisa e outras ações vinculadas ao município da pesquisa, a partir de entrevistas realizadas com alguns agentes do Estado e outros intermediários. De forma a enriquecer a análise, outros elementos serão suscitados através de casos empíricos de outros trabalhos.

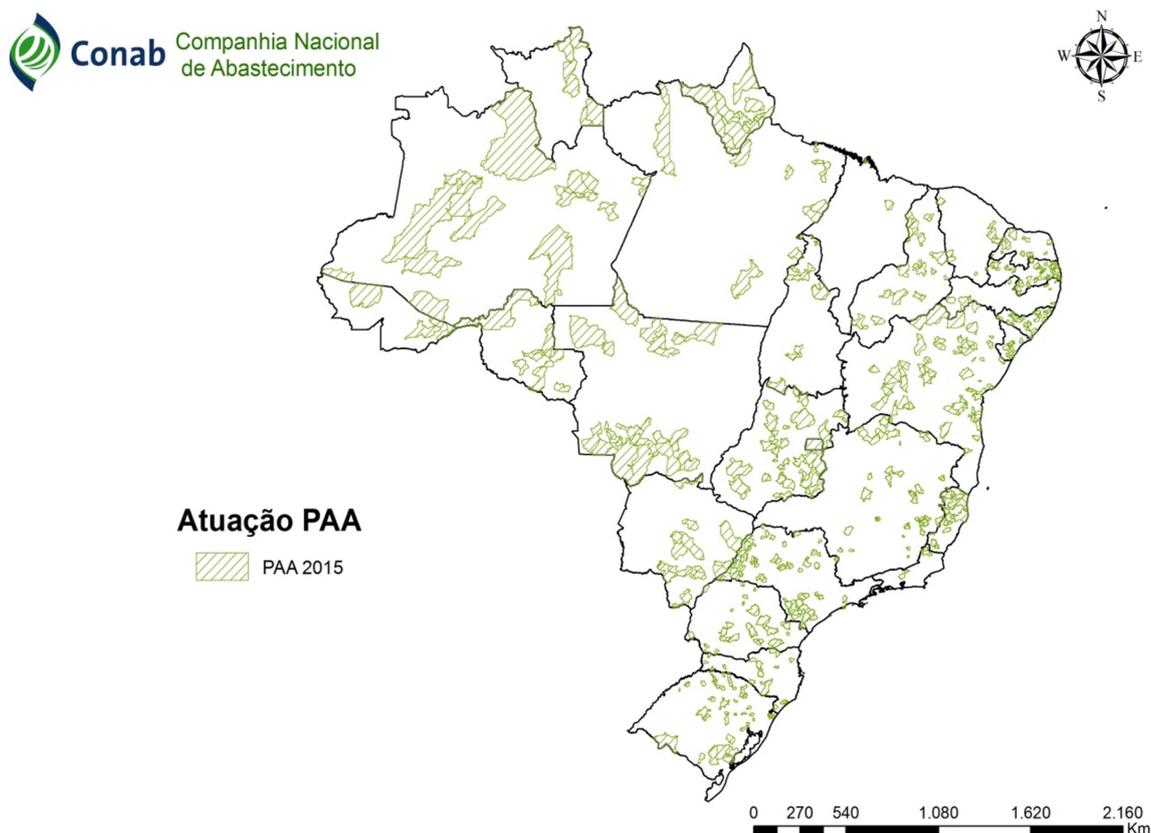
4.2 O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

4.2.1 Por técnicos da CONAB

Em entrevista realizada na sede da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) em Salvador, foi possível verificar o entusiasmo dos funcionários em relação ao PAA. Não é para menos: segundo dados encontrados no site do órgão, a CONAB vem sendo convidada por diversos países (cerca de 20) para participar de eventos ligados à agricultura familiar visando à troca de conhecimento técnico e divulgação do programa em fóruns, missões, reuniões técnicas, seminários, palestras e workshops, além de receber comitivas internacionais para apresentar a operacionalização do programa no Brasil. Entretanto, embora este programa esteja sendo considerado um instrumento exitoso no atendimento aos produtores rurais de base familiar, se constitui, ainda, como uma política de governo, e não de Estado, o que gera incertezas quanto à sua continuidade, principalmente com o atual desmonte das políticas públicas realizado pelo governo interino (2016).

Ainda que o PAA também possa ser executado por estados e municípios, a CONAB vem protagonizando a operacionalização do programa quando requisitada. Para isso, firma um acordo de cooperação com o MDA e MDS para o repasse de recursos, executando as modalidades de Compra com Doação Simultânea (CDS), Apoio a Formação de Estoque pela Agricultura Familiar (CPR-Estoque) e Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF).

Figura 06: Mapa da atuação do PAA no Brasil em 2015.



Fonte: Site CONAB.

O programa, que teve seu início em 2003, tem uma boa aceitação por parte dos agricultores familiares por garantir a compra dos alimentos produzidos independentemente das variações do mercado, repercutindo diretamente na renda dos seus beneficiários. Segundo Carlos⁷⁷,

O PAA não quer ser o maior comprador da agricultura familiar, não é... pelo contrário. O que o PAA quer é garantir uma renda mínima a esse produtor, pra que ele não fique à mercê de atravessadores, pra que ele não fique à mercê das condições que o mercado impõe ao produtor e que ele não tem, às vezes, condições de enfrentar. [...] As associações justamente passaram a ter renda, a ter uma renda assegurada. Então isso facilita uma questão de financiamento, na segurança de que... faça chuva ou faça sol, você vai poder entregar pro PAA, é diferente do mercado.

⁷⁷ Para manter a privacidade dos agentes entrevistados, serão utilizados nomes fictícios.

Enquanto consequência dessa garantia, pela segurança da venda de seus produtos, foi possível para os beneficiários investir na melhoria e fortalecimento das associações, gerando o que o Carlos chamou de “efeito multiplicador positivo” ou “externalidade positiva”.

Além da compra de alimentos, o PAA também atua como uma política de segurança alimentar ao destinar os produtos adquiridos à população em vulnerabilidade nutricional. Nesse sentido, a partir da Resolução nº 62, de 24 de outubro de 2013, o Grupo Gestor do PAA (GGPAA) passou a indicar, dentre as possíveis Unidades Receptoras (unidades que recebem os alimentos e os fornecem aos beneficiários consumidores diretamente ou, em casos específicos, por meio de entidades por ela credenciadas), o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) dos municípios. Segundo Patrícia, essa estratégia se justifica pelo fato da equipe do CRAS conhecer mais o público e a realidade local e, por isso, estar mais apto a fazer a distribuição dos alimentos. Patrícia explica que *“um dos maiores problemas que a gente encontrava era este, nessa distribuição [...] A gente não tinha essa garantia de que, de fato, ia pra pessoa que precisava, que não havia desperdício de alimentos”*. Antes, o Conselho Municipal de Assistência Social realizava o cadastro e indicava os recebedores, *“mas isso não acontece em todos os municípios, só nos maiores e mais organizados”*.

Também sobre a inclusão do CRAS como unidade receptora, Patrícia opina que dá mais transparência ao processo, *“apesar de saber que podiam fazer uso político também disso. Mas o fato é que a gente queria uma garantia maior de que esse público ia ser atendido e que se poderia aferir quantidade e qualidade, porque esse é o 'xis' da questão”*, defende.

Para operacionalizar o programa, após firmar o contrato, a CONAB realiza um encontro em sua sede com os agricultores/associações das unidades fornecedoras e receptoras, que eles chamam de “formação” ou “capacitação”. Realizados a cada início de contrato (anual), esses encontros duram uma manhã e se caracterizam por ser um espaço de esclarecimentos e orientações. Segundo a equipe, pergunta-se como tem sido, quais foram as dificuldades, quais os produtos são mais interessantes para vender, quais têm mais valor agregado, qual a capacidade produtiva do produtor etc. Esse atendimento presencial sistêmico é uma tentativa de “qualificar” o envolvimento dos beneficiários com o programa.

Além da capacitação, os técnicos da CONAB também realizam a Visita Técnica Orientativa (VTO). A VTO é uma orientação realizada em reunião, com a participação dos beneficiários fornecedores e representantes das unidades receptoras, apresentando os temas,

princípios e abordagem a ser utilizada nas atividades junto aos distintos segmentos envolvidos nas operações de Compra com Doação Simultânea (CDS).

Já a fiscalização do programa é executada por uma equipe do órgão de Brasília (há uma superintendência específica para a fiscalização) e pode vir a ter um caráter punitivo, caso seja identificada alguma irregularidade. Essas visitas de fiscalização às vezes são acompanhadas por algum técnico da CONAB regional.

Sobre os alimentos comercializados, a equipe da Companhia reforça que tudo é definido a partir da vocação produtiva dos municípios (e das comunidades, claro). Assim, Patrícia afirma que são as associações/os agricultores que dizem o que há para vender e por quantos meses – salvo alguns itens não adquiridos *a priori* pela CONAB. Outra regra do programa é que os agricultores não podem propor a venda de produtos que não sejam próprios da região (não são produzidos ali) ou que a matéria-prima não seja. Por exemplo, eles não podem vender bolo de milho para o programa se o fubá não é feito lá, se eles não produzem o milho – e em quantidade excedente. “*Então não é que a gente define [os produtos a serem comprados], é que nós sabemos qual é a característica, a inclinação produtiva daquela região*”, explica João. E os preços para o Estado da Bahia são um só. Então se um município tem algum produto em abundância, vai valer a pena vender para o PAA. Se o produto for escasso, talvez o agricultor consiga preços melhores no mercado aberto. Então é isso que o PAA busca: garantir a compra de produtos em abundância, que estão sobrando, por um preço justo/razoável (que, no mínimo, pague os custos da produção). Embora o projeto (contrato) tenha vigência de um ano, ele pode durar apenas seis meses se o contrato prever a compra de apenas um produto (o contrato funcionaria condicionado ao período de cultivo do produto). Mas eles tentam incentivar que o agricultor diversifique sua produção para conseguir atender ao projeto durante todo o ano. Em Cachoeira/Mocambo, muitos agricultores param de produzir quando acaba o contrato anual com a CONAB por não valer a pena vender em feiras. Ou seja, eles só produzem no período de vigência do contrato e retomam no ano seguinte com a renovação do mesmo.

Outro ponto forte do programa é a valorização dos produtos orgânicos. Para estes, o PAA paga até 30% a mais, incentivando a produção agroecológica, pois estimula os produtores a abandonarem os agrotóxicos, ajudando na saúde de quem produz e de quem consome os alimentos. Para ter o seu produto classificado como orgânico, as associações devem buscar uma certificação através de órgãos específicos. Mas Patrícia fala da dificuldade de conseguir o selo de produto orgânico: “*Uma outra dificuldade que eles enfrentam, que*

talvez mereça registro, é o produto orgânico. Eles têm muita dificuldade de buscar esse selo. E a gente paga 30% a mais”, “mesmo eles produzindo de forma orgânica”, completa João. Pergunto se existe muita burocracia para conseguir o selo. Patrícia responde: “parece que é”. A CONAB não tem nenhum envolvimento com a emissão do selo, eles só estimulam esse aprimoramento da produção. Segundo Patrícia, dos 97 projetos analisados e aprovados para esse ano (2016), apenas uma associação possui o selo de orgânico (existem outras associações com selo que já “passaram” pela CONAB, mas não conseguiram renovar o contrato esse ano).

A partir de informações coletadas na entrevista, o programa, embora já exista há treze anos, atendeu nesse período (não necessariamente de forma contínua, mas em algum momento) menos da metade dos 417 municípios do Estado da Bahia, algo em torno de 150 municípios. Segundo Pedro, no início, em 2003, 2004, existia uma rede financiada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) que deu dinâmica ao programa, permitiu a divulgação deste. A rede funcionou até 2008, mas hoje a CONAB não possui uma estratégia de divulgação. Entretanto, ainda há divulgação através da participação dos técnicos em reuniões de território, seminários, eventos nos quais a Companhia é convidada a participar. Nessas ocasiões, muitas vezes, a CONAB convida gestores, técnicos e associações para divulgar e esclarecer sobre o PAA. Nesse sentido, o Patrícia afirma que a equipe viaja bastante para o interior e está sempre disposta a tirar dúvidas de quem os procura (*“a gente passa o dia respondendo email”*). Para Pedro, o programa já possui uma boa divulgação.

Pensando em agricultores que podem estar mais isolados, pergunto a Patrícia se o rádio e a televisão não seriam meios de divulgação para quem ainda não conhece o PAA, quem nunca ouviu falar. Patrícia diz: *“é difícil uma pessoa não saber do PAA na Bahia. É muito bombardeado. Não via rádio. [...] Mas eu acho que é mais nas reuniões de território deles”,* além da divulgação feita pelo “boca-a-boca”. E qual seria então a razão da não adesão dos demais municípios ao programa? Um dos entrevistados supõe que alguns podem não querer acessar por achar que o PAA é um programa “político”, que está à mercê das relações políticas locais. Mas, mais do que isso, supõe-se que existe uma carência de assistência técnica para esses agricultores e associações. Esse serviço não é oferecido pela CONAB, a assistência fica a cargo de outros órgãos estaduais e municipais.

Sobre isso, eles informam que existe uma boa expectativa frente à criação da Secretaria de Desenvolvimento Rural do Estado da Bahia (SDR)⁷⁸ no sentido de oferecer assistência técnica aos agricultores. Dentro de sua estrutura, está a Superintendência Baiana de Assistência Técnica e Extensão Rural (BAHIATER) – que substituiu a Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola (EBDA) –, e que

[...] tem por finalidade promover a execução de políticas de desenvolvimento da assistência técnica e extensão rural, especialmente as que contribuam para a elevação da produção, da produtividade e da qualidade dos produtos e serviços rurais, para a melhoria das condições de renda, da qualidade de vida e para a promoção social e o desenvolvimento sustentável no meio rural baiano⁷⁹.

Porém, Carlos pontua: *“No caso da assistência técnica, vale a ressalva, se nós temos a participação de outros agentes, agentes privados, nessa assistência técnica, é porque nós temos uma omissão do poder público estadual nesse processo, porque não é nossa [da CONAB] competência”*. E Patrícia completa: *“Agora tem municípios que o prefeito da cidade... que a ele interessa ter esse programa de forma tão marcante, que ele contrata alguém pra fazer essa assessoria”*.

Embora a oferta de assistência técnica na produção dos alimentos seja uma questão relevante, há, também, uma demanda dos agricultores em relação à parte documental e burocrática. Na conversa, ao falarmos sobre a venda de alimentos para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Patrícia afirma que quem já acessou o PAA, pode acessar o PNAE rapidamente, por conta da documentação exigida. Contudo, *“Eles queixam-se muito... acham que é burocrático, que é muita documentação, mas é uma burocracia necessária. Porque todas as outras políticas exigem... O PNAE exige mais, é mais exigente com a documentação”*. E acrescenta: *“É preciso existir, precisa de um estatuto, precisa de uma ata de criação, né? Precisa de uma documentação”*. Pergunto se eles acham que muitas associações deixam de acessar o programa por conta da documentação exigida. Patrícia afirma que talvez pela falta de organização, pela falta de dinheiro para pagar as taxas (taxas

⁷⁸ A SDR foi criada a partir da lei 13.204/2014. Segundo seu Art. 6º, a Secretaria “tem por finalidade formular, articular e executar políticas, programas, projetos e ações voltadas para a reforma agrária e o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar, nela incluídos os meeiros, parceiros, quilombolas, populações indígenas, assentados da reforma agrária, trabalhadores rurais, fundo de fechos de pastos, pescadores, marisqueiros, ribeirinhos, dentre outros, tendo como princípios norteadores a agroecologia, rede solidária de produção e comercialização, desenvolvimento sustentável, gestão e controle social das políticas públicas”.

⁷⁹ Lei Nº 13.204, de 11 de dezembro de 2014, Art. 6º, § 9º.

para regularização da documentação). João complementa: “às vezes pela dificuldade da própria associação de se organizar para correr atrás”.

Nas ocasiões de encontro entre técnicos da CONAB e comunidade, o acompanhamento do projeto e algumas orientações sempre são pontuados. Segundo a Patrícia, no caso de Seabra, a presença de um terceiro agente entre a comunidade e o programa pode estar inibindo a autonomia dos participantes. Em outros municípios não é comum essa dependência de outra pessoa para ajudar. Para Patrícia, pelo tempo de acesso ao programa (cerca de quatro anos), já poderia ter havido mobilização da comunidade para a construção de uma sede para o estoque dos alimentos, por exemplo. Há a expectativa de que os participantes do programa “possam caminhar com as próprias pernas”, pois Patrícia afirma que *“ninguém sabe fazer um PAA, que é a maior bobagem”*. Por um lado, pode não ser tão difícil adquirir o “traquejo” com as questões burocráticas do programa e talvez a presença do terceiro agente afete a autonomia do grupo. Por outro, quando esse agente deixou a responsabilidade do preenchimento dos formulários nas mãos das lideranças, elas pediram a mim, que estava no município no momento de renovação do contrato. Nesse contexto, podem ser identificadas barreiras tanto reais quanto simbólicas: há, de fato, uma tímida aproximação dessas comunidades com a “tecnologia”, como no acesso aos equipamentos e à “burocracia virtual/digital”, o que pode ocasionar essa resistência em relação aos trâmites do programa. Mas há de se considerar também os valores que podem habitar o imaginário desses agricultores. São pessoas que, na maioria das situações, têm pouca escolaridade e tendem a ver essas atividades como função de quem “é da cidade”⁸⁰.

Nesse sentido, embora o PAA contribua para o processo organizativo dos agricultores – uma vez que demanda a formação de associações e cooperativas com a documentação regular e atualizada –, “a falta de organização não pode se constituir em um elemento de exclusão dos agricultores, já que são justamente aqueles com organizações representativas mais frágeis (ou mesmo sem organizações) que mais dificuldades possuem nas relações com o mercado” (ROCHA; CERQUEIRA; COELHO, 2007, p. 21).

E, ainda sobre essa temática, outras análises – inclusive a partir da ótica dos próprios beneficiários – também identificam as dificuldades de acesso ao programa devido à falta de aproximação com os trâmites burocráticos do programa. No Relatório-Síntese de uma oficina

⁸⁰ Sobre isso, é interessante relatar uma situação vivida por mim na comunidade enquanto estava hospedada na casa de uma das lideranças. Era dia de limpeza e a liderança estava varrendo a casa com a filha e a nora. Pedi para ajudar e insisti várias vezes para que me dessem uma função na faxina, no que ouvi algo como: “você fica no computador, a gente limpa”, denotando essa relação de “pessoa da cidade” com afazeres ligados à escrita, ao computador, a atividades específicas.

do PAA realizada na região Centro-Oeste (2006, p. 19), dentre os desafios, dificuldades e pontos negativos levantados na plenária final, foram citados, por exemplo, “3. Processo para acessar o PAA é muito burocrático e lento” e “6. As organizações também enfrentam dificuldades e limitações para fazer projetos”. Em outro estudo sobre o PAA (SANTOS; SOARES; BENEVIDES, 2015, p. 178), realizado com os agricultores do município de Ibicaraí/BA, um dos pontos fracos do programa, segundo os entrevistados, é que “o programa exige muita documentação e o agricultor é uma pessoa simples que não domina a tecnologia”. Esses dados revelam alguns obstáculos comuns às diversas regiões e realidades brasileiras.

Patrícia explica que o programa vem se qualificando ano a ano:

Houve diversas alterações, mas, na maioria das vezes, com o objetivo de evitar possíveis falhas, ou atos de má-fé na execução, do que para flexibilizar o acesso. Esses assuntos são discutidos pelo GGPAA, MDS e CONAB. Com frequência, são realizadas reuniões com o objetivo de avaliar e propor mudanças no programa.

Como ação complementar de apoio aos produtores rurais de base familiar, foram lançados dois Editais de Seleção Pública⁸¹, através da parceria entre a CONAB e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), destinados a fortalecer as organizações produtivas da agricultura familiar que estejam inseridas através do fornecimento de alimentos no PAA ou no PNAE, ou que operem a Política de Garantia de Preço Mínimo dos Produtos da Sociobiodiversidade (PGPM-Bio).

Segundo o Edital nº 002/2013, os investimentos (cada projeto receberá entre R\$ 50 a R\$ 70 mil)

Destinam-se a solucionar gargalos operacionais ou viabilizar inovações das organizações produtivas, que lhes permitam expandir suas atividades, aprimorar as condições de trabalho no meio rural e proporcionar ampliação da renda dos produtores, além de melhorar a qualidade dos alimentos destinados ao PAA e ao PNAE e de fortalecer o PGPM-Bio, beneficiando, indiretamente, a população em situação de insegurança alimentar.

Ou seja, o edital visa estruturar a produção e resolver questões de logística dos produtores. Dentre as possibilidades de investimento, estão: a compra de máquinas e

⁸¹ Edital de Seleção Pública BNDES-CONAB nº 001/2013, publicado no D.O.U de 21/02/2013, com o valor de R\$ 5 milhões e o Edital de Chamada Pública BNDES-CONAB nº 002/2013, publicado no D.O.U de 10/12/2013, com o valor de R\$ 15 milhões.

equipamentos, automotivos utilitários, construção de imóveis, embalagens e rótulos para a comercialização dos produtos etc.

Em entrevista ao programa da TV Nacional do Brasil (TV NBR)⁸², o Coordenador da Equipe Técnica da CONAB, Tiago Horta, fala sobre o edital:

No primeiro edital a gente teve 1.660 inscritos, e foram contemplados 102 organizações. Então a demanda foi realmente muito maior do que a gente previa. Nesse segundo edital a gente triplicou os recursos [15 milhões], então a gente tem uma expectativa muito boa de atender mais organizações ainda, pra favorecer a atuação delas no mercado governamental de alimentos e no mercado aberto também.

O recurso disponível do edital funciona a fundo perdido, ou seja, são recursos financeiros não reembolsáveis, contanto que sejam aplicados adequadamente. Ele explica como é a divisão dos recursos no país:

60% dos recursos vão para as regiões norte, nordeste e centro-oeste, necessariamente, e 40% vão para a região sul e sudeste. Isso se deve ao fato da gente realmente verificar que essas regiões precisam de fato de uma maior atenção do governo federal, e elas são realmente muito carentes desse apoio.

Sobre a divulgação, a apresentadora pergunta como essas informações chegarão até o público-alvo, até as regiões mais isoladas. Tiago responde:

É bem difícil chegar, mas de fato a CONAB... ela tem regionais, são superintendências regionais da CONAB em todos os estados do país, que atuam diretamente com esse público. Então eles estão divulgando dentro do seu público esse edital, apesar de já ter acontecido o primeiro e eles já estão cientes. Quem não ganhou o primeiro, pode participar do segundo novamente. O fato de ter perdido o primeiro não desabilita no segundo, então pode participar novamente. Então as regionais da CONAB estão atuando nessa divulgação, bastante expressivamente, e também está sendo divulgado no site da CONAB e em alguns outros meios de comunicação também. No Diário Oficial também saiu a publicação desse edital. E o BNDES também atua bastante na divulgação desse edital.

As inscrições deveriam ser feitas pelo site da CONAB, conforme explica Tiago,

⁸² Vídeo disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=1wJZG7uw8iY>

Lá dentro vocês vão conseguir identificar o local onde vocês vão poder baixar um programa chamado 'projetos net', que é um programa de instalação, que é instalado na sua máquina, e você pode preencher o projeto dentro do programa, pra em seguida transferir pra base de dados da CONAB pra seguir o trâmite de seleção normal.

Mas será que a maioria dos agricultores familiares, público-alvo desse edital, possui computadores e traquejo para realizar esses procedimentos?

No site do BNDES⁸³ é possível obter informações acerca do resultado do segundo edital. No total, foram 291 projetos selecionados (36% do total de projetos inscritos), perfazendo um montante de cerca de R\$ 13 milhões. Apesar da maior parte dos recursos (60%) estarem voltados para as regiões norte, nordeste e centro-oeste, o resultado informa que as regiões sul e sudeste somaram o maior número de propostas contempladas, com 152, e as regiões prioritárias, com 139. Dentre os selecionados, 16 são projetos de associações ou cooperativas formadas exclusivamente por mulheres e 17 são de organizações orgânicas e agroecológicas, conforme as prioridades estabelecidas pelo edital.

Na entrevista realizada na sede da CONAB na Bahia, informaram que apenas 28 projetos do estado foram aprovados. Segundo a responsável, a maioria dos projetos apresentados estava com problemas na documentação: *“a fase de habilitação é onde a maioria para”*.

Mais uma vez, não se pretende discutir necessariamente a pertinência ou não da burocracia exigida pelos órgãos no acesso às políticas públicas. Enfatizamos, entretanto, que há, muitas vezes, um abismo que separa tais políticas de seus supostos beneficiários, quando não se busca superar certos obstáculos e quando não há a compreensão acerca da realidade e cultura local.

A pesquisa de campo realizada neste trabalho, os artigos publicados sobre o programa e as entrevistas feitas com os agentes envolvidos demonstram a grande importância do PAA para os agricultores familiares e o interesse de todos em dar continuidade aos projetos. Cabe, talvez, eliminar certos “gargalos” que impedem o acesso ao programa por parte daqueles que mais precisam, mas que não possuem os recursos materiais e simbólicos para dar início ao processo.

83

Disponível em:
http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Areas_de_Atuacao/Agropecuaria/edital_002_bndes_conab_agricultura_familiar.html

4.2.2 Um terceiro agente: interlocução entre Estado e comunidade

A partir da pesquisa de campo realizada em Cachoeira/Mocambo, ouvi diversas vezes o nome de José. Segundo as lideranças, ele tinha sido o articulador que conseguiu garantir o contrato do PAA para a comunidade. Pelo PAA, José “gere” 4 projetos (fornecedores): Associação Quilombola dos Povoados de Cachoeira e Mocambo; Associação Rural Prata de Baixo (segunda a entrar no projeto, em 2009); AMUA (Associação de Mulheres Unidas em Ação, criada em 2007. A primeira a entrar no PAA, em 2008); e Associação Comunitária Rural de Boa Vista de Cananéia; todas elas comunidades rurais. Segundo ele, os 4 projetos juntos recebem, atualmente, em torno de 1 milhão e trezentos mil reais em recurso – o site da CONAB informa que, em 2015, as 4 associações juntas receberam recurso no valor de R\$1.404.660,00.

Em entrevista concedida em fevereiro de 2016, José, servidor público da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia, contou que a partir de seu período de estudo na Universidade Estadual da Bahia (UNEB/Campus de Seabra) entre 2004 e 2008, por conta de uma disciplina em Antropologia, começou a conhecer a realidade de comunidades rurais do município. Ao se deparar com situações de vida difíceis, decidiu, naquele momento, que iria ajudar a fortalecer o potencial organizativo das comunidades.

A partir daí, ele foi estudar sobre associativismo, sobre como fortalecer essas entidades. Também com esse intuito, descobriu que o Governo Federal tinha programas voltados para o público dos agricultores familiares, como o PAA. Foi buscar o que havia de disponível de programas sociais para as comunidades, pois, “de uma maneira geral, no município todo, não tinham vários programas”. Isso tende a refletir como alguns municípios menos “organizados” podem ficar fora da rota de programas, por falta de informação ou pessoal “preparado” para conseguir acessar as políticas públicas.

Para levar informações sobre o PAA para o município, ele participou de algumas reuniões na CONAB, “*mas de maneira voluntária, apenas por curiosidade*”, explica. “*A agricultura familiar não tinha assim um apoio, nunca teve. Principalmente pra produzir e escoar. O grande problema era esse*”. Após a inserção no PAA, “*nós tiramos, com isso, uma pessoa do processo, que era talvez um dos maiores males que existia até pra quem produzia alguma coisa lá, que é o atravessador. Então nós não temos o atravessador, é venda direta*”.

Ele conta como começou a relação dele com Cachoeira/Mocambo:

Na verdade foi o seguinte: primeiro eles queriam organizar a associação para entrar no Programa Sua Nota é um Show, da Secretaria da Fazenda. Nós temos esse programa também em várias associações lá. E aí informaram que tinha uma pessoa trabalhando com associação, 'procure ele pra ver o que pode ser feito'. Então eles nos procurou, acho que alguém... Rozania é agente de saúde, Nice é agente de saúde, acho que algum agente de saúde que é presidente de outra associação [que falou] 'tem um cara aí que tá dando uma força'. E aí ela chegou lá, toda tímida no meu trabalho, 'preciso falar com você, sou presidente da associação tal... eu queria saber como é que a gente faz pra gente entrar no programa de alimento que você tem aí com outra associação'... foi assim que surgiu. Mas eles que me procuraram. Aí eu falei 'a gente marca uma reunião na comunidade e leva pra vocês lá, eu vou dar uma olhada na documentação. E nesse dia, nessa reunião, a gente leva pra vocês... como é que funciona o PAA. Quem tiver interesse, aí nos procure depois, se houver interesse depois que a gente passar isso, a gente tá disposto a trabalhar'. Aí muitos que foram na primeira reunião acharam muito trabalhoso, desistiram, sabe? Hoje você tá sem espaço pra colocar gente. O projeto deles tem 69 produtores, e poderia ter quase 100⁸⁴.

José ajudou a associação de Cachoeira/Mocambo a se estruturar burocraticamente (regularizar a documentação) para então buscar resolução para as demandas da comunidade. Ele ressalta que esse trabalho sempre foi voluntário, impulsionado pela vontade de ajudar as comunidades. *“Nesse caso de Mocambo e Cachoeira, a gente viu que tinha um potencial de produção e que não estava sendo explorado. E eles falavam 'vamos plantar pra vender pra quem? Pra vender pra onde?'. A feira de Seabra não suporta”*. Segundo ele, no quintal das casas existia um grande potencial de produção, mas os moradores viviam numa situação terrível. Além da produção agrícola, ele também pontuou sobre a questão da moradia, *“tanto que teve o projeto das casas lá. [...] As casas que foram construídas eram pra famílias que realmente precisavam demais. Eles viviam em casas de 'enxertos', expostos a vários tipos de problemas, de inseto, barbeiro etc”*.

Um ponto importante colocado por ele foi a relevância da organização associativa da comunidade para a reivindicação de políticas públicas. Em suas palavras,

Quando começou a associação a se organizar, chegou o programa das casas, chegou o PAA... Eu me lembro também que chegou a implantação de água. Na comunidade não tinha água encanada, hoje tem. Eles hoje têm

⁸⁴ Pergunto sobre a questão do número de produtores por projeto, já que na CONAB me informaram que não é estipulado limite. Ele responde: “Estipulava. A partir de 2015 não tem mais. Era 50 por projeto. Aí você poderia fazer dois projetos, mas aí pra mim seria inviável, não tinha como. Mas agora não tem limite, então no próximo ano, acredito, deve chegar até 100 produtores”.

reconhecimento de comunidade quilombola, [...] trator agrícola, tudo isso eles conseguiram depois dessa organização deles.

Atualmente, para ele, as famílias vivem melhor: *“Já sabem pra quem vender, já tá todo mundo preparando suas hortas. Se você chegar lá agora no Mocambo da Cachoeira, você vai ficar impressionada, tá todo mundo nas lavouras trabalhando”*. Por isso, ele defende o PAA: *“Pra mim, o PAA é a política na sua essência”*, pela garantia de bem-estar dos agricultores. Ele afirma que esse é um programa social criado pelo Governo Federal para melhorar a renda do agricultor familiar e melhorar a vida das famílias que vivem em situação de risco alimentar.

Mas, para chegar até o acesso efetivo ao programa, deve-se trilhar caminhos por vezes tortuosos. Começamos pela divulgação do Programa, nesse caso realizado pela CONAB. Ele confirma que a Companhia sempre fez esse papel e todos tiveram a oportunidade de conhecer o PAA:

A CONAB divulga através do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Secretaria de Agricultura do município, divulga sim. Inclusive a CONAB sempre... eu sempre ouvi falar “ó, tem um pessoal da CONAB aí, vem falar sobre o PAA”, eu sempre ouvia falar isso. Não sabia nem o que era PAA. Mas eu via que sempre tinha um representante da CONAB. [...] E até os próprios presidentes das associações, comunidade quilombola, já tinham ouvido falar na reunião...

Entretanto, ele faz uma ressalva:

Mas é o que eu te falei. Aí é onde entra aquela questão do conhecimento, da questão burocrática. Sai com um monte de papel que eles levam: panfletos, informativos, folders, tudo. [...] Por onde começar depois que o engenheiro agrônomo vai embora? [...] Foram anos desse jeito. Até que um dia a mulher da AMUA disse “teve um cara da CONAB, divulgou um negócio 'assim-assim-assim-tal', e achei interessante” Aí eu falei “deixa eu ver esse material”. [...] Mas entre o que ele vai lá, com o papel, pra você realmente, na prática, adquirir o projeto, o programa etc. e tal, é muito grande, a distância é longa. [...] Nós temos que estar em dia com as autoridades sanitárias locais, tem que ter atestado de vigilância sanitária pra associação, nós temos que estar com os produtores todos com DAP, as DAPs tem que estar atualizadas, hoje tem que ter DAP jurídica, ninguém sabia o que era DAP jurídica... CPF tem que estar tudo cadastrado, não pode ter nenhum produtor sem CPF... hoje já liberou essa questão, porque tem muita gente que tem problema às vezes com empréstimos que fizeram de projeto em banco, então ficam irregular, então houve essa liberação da CONAB...

Pra facilitar a vida do pequeno agricultor mesmo, a CONAB tem feito de tudo. E aí, no começo, digamos assim, eram 200 itens, hoje, digamos, caiu pra 50. E aí o pessoal fala “não vou mexer com isso, não”... Era muita coisa. E a gente teve a coragem de falar “eu vou mexer com isso!”.

Aqui, destaca-se a ideia de que é necessário superar o “medo” para acessar as políticas públicas, pois considera-se essa ação demasiado burocrática (muitos documentos, muitos formulários, muitas regras), além do “imediato” risco de incorrer em erros e ser punido por isso – situação já explicitada no capítulo anterior por pesquisas e pela liderança da comunidade de Cachoeira da Várzea/Mocambo da Cachoeira.

A partir do acionamento da política e das dificuldades encontradas, seria possível relacionar a questão da facilitação, ou da diminuição dos itens exigidos para acessar o programa, com a ideia de que os agentes burocráticos que estão na ponta, ao se depararem com as dificuldades apresentadas pelos beneficiários, podem intervir de modo a absorver as novas demandas e encaminhá-las para as instâncias superiores ou, dependendo da autonomia, introduzir alterações no *modus operandi* estipulado para o acesso às políticas públicas – visto que, muitas vezes, o que está escrito no papel não contempla a (complexa) realidade.

Ainda no rol das dificuldades enfrentadas pelas comunidades frente ao PAA, José destaca as três principais demandas. Em sua opinião, são elas, 1. Logística/transporte; 2. Selo de inspeção municipal para venda de alguns produtos e 3. Questões burocráticas.

Para os alimentos cultivados na comunidade chegarem ao seu destino final, é necessária toda uma sistematização que perpassa pela organização e execução da agenda do projeto, armazenamento dos produtos, embalagem, transporte e entrega. Se para os agricultores a qualidade dos seus produtos está garantida pelo seu *know-how*, a parte logística do projeto ainda demanda certo apoio externo. José afirma que ainda há dificuldade em lidar com a “profissionalização do projeto”, como ele definiu. Ou seja, ter uma preocupação com a forma com a qual o produto vai chegar à unidade recebedora, se o produto está bem embalado, se foi bem armazenado, em conformidade com os critérios estabelecidos pela CONAB.

Mas “a principal demanda deles lá é a logística, que é o transporte do produto. Não existe apoio”. Pela normativa do PAA, o transporte é feito por conta dos beneficiários, ou seja, “a despesa com o transporte mesmo, o motorista, o dono do carro [são eles que pagam]”. Segundo José, no processo de entrega dos produtos,

O carregamento do carro [quem faz] é o grupo de trabalho, eles se organizam, no dia da entrega, 10, 8, 6 pessoas, pesam os produtos lá na sede da associação, e 3, 4 pessoas acompanham até a cidade pra descarregar também. Essa parte pelo menos eles mesmos, voluntariamente, os produtores se reúnem pra fazer isso.

José conta que houve uma promessa de ajuda com o transporte por parte da Secretaria de Ação Social do município, mas isso nunca se concretizou.

No quesito da distribuição, vale ressaltar que houve uma alteração nas unidades receptoras – conforme dito pela CONAB na seção anterior. Até então, as unidades receptoras do projeto de Cachoeira/Mocambo eram associações locais (como o Centro Espírita Caminho da Verdade, Associação do Bairro Vasco Filho, Associação Renovadora Vila Esperança) que possuem cadastro das famílias carentes (em insegurança alimentar). Mas, ainda que o Manual de Operações da CONAB (MOC), que rege o PAA, permita a essas associações o papel de unidades receptoras, há um movimento orientado pela própria CONAB de que o CRAS dos municípios assuma essa função. Assim, a partir desse ano (2016) em Seabra, quem deve receber os produtos trazidos da comunidade é o CRAS. *“Hoje quem tá recebendo, na teoria, é o Fundo Municipal de Assistência Social. Só que eles não tem logística, não tem funcionário, não tem condição de absorver. Então vai haver uma parceria entre ele e as entidades que recebiam, na prática não vai mudar nada”*. Ele explica que só esse projeto de Cachoeira/Mocambo⁸⁵ tem 69 produtores que entregam, mensalmente (são duas entregas por mês), cerca de R\$35.000,00 em produtos, mas ele afirma que a Prefeitura não tem estrutura para realizar esse serviço: *“Cadê o espaço? Cadê pessoas?”*. Segundo ele, as quatro comunidades receptoras dos produtos de Cachoeira/Mocambo continuam as mesmas. Mas, se antes as lideranças entregavam os produtos diretamente às associações responsáveis, agora tudo deverá ser entregue ao CRAS. Mas ele afirma que irão continuar entregando diretamente nas comunidades e não no CRAS, devido à falta de estrutura desta última instância.

Uma outra demanda seria a questão do selo de inspeção municipal,

Do selo da agricultura para legalizar alguns produtos que não podem ser trabalhados porque... eles tem lá, mas infelizmente nós não temos ainda um órgão... foi aprovado, já foi regulamentado, mas não foi sancionado, que seria um grupo de trabalho pra inspecionar e liberar o selinho da

⁸⁵ Além desse, existem outros 3 projetos de fornecedores do PAA em Seabra e todos eles deverão entregar seus produtos no CRAS.

agricultura familiar pra associação. A exemplo disso, nós não podemos trabalhar com a tapioca, a farinha, não podemos trabalhar com a pamonha, não podemos trabalhar com tomate – e lá produz demais tomate -, mamão... não podemos trabalhar com a manga – eles são um dos maiores produtores de manga do município. Precisava de um selo de inspeção dizendo que aquele produto é adequado.

- E quem dá o selo?, pergunto.

- É a prefeitura, é o município. [...] Essa lei foi aprovada há uns três anos e nunca foi sancionada.

Sobre o papel dele de intermediador para alcançar esta política, pergunto se existia alguma dificuldade para as associações fazerem esse trabalho diretamente com o órgão responsável. Ele responde,

Tinha... Pra falar a verdade, ainda hoje eles tem muita dificuldade. A gente tá precisando passar demais esse conhecimento pra alguém. Apesar de já ter quatro anos, a gente ainda tem dificuldade... eles dependem 99% do meu apoio ainda. As pessoas têm medo do desconhecido... eles têm medo de errar. Então você não encontra ainda alguém, nem disposto ou com coragem pra fazer nem a prestação de conta mensal, os repasses. [...] Ainda sou eu, tem uma pessoa que ajuda a fazer, a prestação de contas de quatro projetos, todos quatro ainda é a gente que faz. Tentou colocar umas pessoas pra ajudar 'ah, é muito difícil, não tem como', tem essa dificuldade. Então até hoje ainda eles dependem muito da minha ajuda, mesmo depois de três, quatro anos de projeto, são muito dependentes. Algumas coisas já conseguem resolver. A presidente [da associação] já vem pra Salvador, já vai na CONAB, já participa de curso e tudo, mas [...] ainda sou eu que participo de todas essas, organização de agenda...

Mais uma vez ele enfatiza a dependência das comunidades para tocar os projetos. Pergunto se ele consegue vislumbrar quando esse cenário mudaria, quando as comunidades ficariam autônomas, ele responde: “Não vejo ainda uma perspectiva lá a curto prazo”.

Mas a questão burocrática é porque eles têm dificuldade e não conseguem absorver os trâmites ou é porque não é fácil para qualquer um fazer? “Sinceramente, não é muito fácil. Teria que ter um pouquinho de paciência realmente, é uma coisa demorada, não é muito fácil mesmo não”. E continua,

A verdade é a seguinte: a CONAB, hoje, como todos os órgãos, ela tá se modernizando, as tecnologias estão sendo absorvidas muito rápido, o que é uma dificuldade pra quem tá na zona rural ainda. Apesar de já ter informação, muito mais acesso. Mas por exemplo, vou dar um exemplo, a prestação de conta. A partir de 2015, a CONAB criou o PAA entregas. Então nós temos o PAA propostas, pra você fazer proposta. As entregas mensais, as entregas quinzenais, e a prestação de conta pra que eles recebam o recurso,

têm que ser inseridos agora no sistema também. É um programa, um aplicativo, também criado. Agora imagine você. Não pode dar diferença nem de um centavo, senão não bate, então não gera um relatório, não gera um arquivo pra que a CONAB possa incluir esse arquivo no sistema nacional da CONAB e liberar o recurso. Então, imagina você. [...] Acesso a internet... Eu entendo essa dificuldade deles, mas realmente incomoda por isso, porque precisava de alguém pra... mas a CONAB sempre vem se modernizando. Não é ruim, não. [...] Você vai chegar pra uma pessoa dessa e vai dizer 'olha, eu quero colher tal coisa assim-assim', pra dar um exemplo... produzir, eles sabem, e muito bem. Sabem adubação, colheita, pra tudo isso [me conta mostrando fotos no celular da qualidade dos produtos da comunidade].

Ele mostra também que ele tem um grupo de *whatsapp* com as lideranças da comunidade, *“Hoje já tem esse tipo de coisa que facilita pra uma reunião, uma coisa. Mas, infelizmente, ainda tá se iniciando esse processo de absorver essa tecnologia que tem disponível”*.

Do mesmo modo, há também dificuldades com outros programas e editais almeçados pelos agricultores. O próprio edital da CONAB-BNDES – explicitado anteriormente – foi alvo da tentativa da comunidade, porém eles não foram classificados. Para isso, tinha que ser apresentado, por um lado, documentação da associação e, por outro, o projeto proposto (contendo histórico da comunidade, logística, metodologia, orçamento etc.). Pergunto quem faz isso: *“Sou eu”*. Pergunto se eles teriam condições de preparar um projeto desse: *“Não têm. Lá falta o 'projetista'”*. Sobre isso, ele mesmo conta que foi chamado pelo Sindicato para trabalhar na elaboração de projetos, pois não há pessoal capacitado para isso. Também relata que recebe propostas da prefeitura local e de prefeituras vizinhas para conseguir implantar o PAA em outros municípios. Mas ele responde com humor: *“não sou 'projetista', não, sou 'ousadista'”*.

Se há, notadamente, uma demanda por pessoas que estejam capacitadas a elaborar projetos, o tal do *projetista*, por que então a prefeitura não contrata uma pessoa para dar uma oficina de elaboração de projetos, por exemplo? Nunca teve? *“Aí tem que ser prefeito gestor, né? E tem que ser prefeito gestor, tem que ser secretário gestor, e não secretário amigo, compadre...”*, brinca. *“É questão realmente de conhecimento de causa”*.

Atualmente, as únicas associações/comunidades de Seabra que estão inseridas no PAA são as “capitaneadas” por José. Ele mesmo relata o caso de uma outra comunidade que ele ajudou a entrar no PAA (Lagoa da Boa Vista) há anos atrás, mas depois ele se desligou da comunidade e deixou outra pessoa responsável. Ele explica que não tinha condições de

abarcam mais comunidades. A partir daí, eles não conseguiram levar adiante e até hoje não conseguiram aprovar outro projeto para o PAA. Ou seja, outras comunidades que estão tentando se inserir no (ou retornar ao) PAA não estão conseguindo. Ele supõe: *“Provavelmente documento, faltou apresentar alguma coisa em tempo hábil, perdeu prazo... alguma coisa nesse sentido”*.

De todo modo, para José, é inegável a importância desse programa: *“Quando o PAA chega, é motivo de alegria, assim, porque sabe que todo mês vai ter um dinheirinho”*. Ele ressalta que existem muitas famílias que dependem do PAA – e também do Bolsa Família – para sobreviver. A relação dos agricultores com o programa é tão forte que muitos deles param de plantar no intervalo entre um contrato e outro. José explica:

Nós estamos sem trabalhar desde novembro, que foi quando terminou o outro [contrato] [...] Tem uns 4, 5 meses que nós estamos aí aguardando. Então só começam a trabalhar quando já tem recurso na conta, porque o pessoal depende desse dinheiro, né? [...] Quando termina o PAA, 90% dos agricultores não trabalham. Pra você ter uma ideia do que é a dependência do PAA hoje.

Alguns agricultores ainda levam seus produtos para vender na feira ou trabalham para alguém da região, mas José reforça que é difícil conseguir escoar a produção por outros meios que não seja o PAA.

Para além da conquista de uma renda mínima para o agricultor, José destaca outros ganhos para a comunidade com sua inserção no programa:

O que eu percebi é que com a vinda do PAA pra comunidade, eu percebi assim, nitidamente, mudança de comportamento. Eu percebi que eles aprenderam o que é ser quilombola. Eu percebi isso. A vinda de projetos sociais – casa, água – percebi que eles estão mais “cobradores dos seus direitos”. Então eu acho que eles estão exercendo mais o papel de cidadão. Eu acho que eles estão começando a acessar a cidadania com esses projetos. Resumindo, é o que eu percebi.

Segundo ele, há cerca de 8, 10 anos atrás eles não tinham nada disso. E parecia que estava tudo bem. *“Eles agora se levantam e vão buscar. [...] Eles não ficam mais de braços cruzados, esperando... hoje eles vão atrás mesmo”*, conclui José.

4.3 A política habitacional

Nesta seção, serão apresentadas três entrevistas com atores envolvidos com a política habitacional, através da discussão sobre dois programas diferentes já tratados anteriormente neste trabalho, a Seleção Pública e o PNHR. Primeiro, traremos a perspectiva de dois funcionários do governo do Estado da Bahia sobre a elaboração e implementação da Seleção Pública, a atual política habitacional do estado e o diálogo com o PNHR. Em seguida, teremos o relato de uma agente que participou destes dois programas habitacionais implementados no município de Seabra, enquanto técnica social responsável pela execução do PTTS.

4.3.1 Por técnicos da SEDUR

Esta parte do trabalho me parece particularmente relevante, na medida em que pude entrevistar dois funcionários da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (SEDUR), órgão no qual trabalhei durante quatro anos. Além disso, os temas aqui tratados referem-se exatamente ao meu trabalho à época na Secretaria, o que permite uma auto-reflexão sobre essas questões, a partir da reflexão dos meus ex-colegas. A ideia, conforme dito acima, é trazer a perspectiva desses técnicos sobre todo o processo de elaboração e implementação da Seleção Pública, discutir os rumos da política habitacional do estado e fazer algumas considerações sobre a execução do PNHR e o papel do estado nesse programa.

Teresa⁸⁶, arquiteta e urbanista e, à época, coordenadora da Coordenação de Projetos Especiais (CPE), responsável pela política habitacional para *povos e comunidades tradicionais*, foi quem concebeu a Seleção Pública e comandou a equipe que elaborou este edital. Ela conta que o cenário que fomentou essa iniciativa se relacionou tanto ao contexto político vigente naquele período quanto ao seu contexto pessoal. De saída, o governo do Estado da Bahia estava então sob a gestão de Jacques Wagner – após muitos anos sob a gestão de governos conservadores e sem viés democrático – que tinha estabelecido um diálogo amplo com os movimentos sociais. Desse modo, muitas políticas públicas foram sendo construídas com a perspectiva de atender segmentos historicamente excluídos do espectro de atendimento do Estado, incluindo os *povos e comunidades tradicionais*. Por outro lado, Teresa havia saído da Prefeitura de Salvador e decidido começar a trabalhar com as áreas rurais, mais

⁸⁶ Nessa seção serão utilizados os nomes reais dos entrevistados, pois foi dada autorização.

especialmente, com habitação para *povos e comunidades tradicionais* (PCT). Nesse momento, foi convidada a trabalhar na SEDUR e conduzir, “com muita autonomia de concepção e decisão”, a política habitacional do estado para as *comunidades tradicionais*.

Ao iniciar o trabalho, Teresa conta que “já haviam muitas demandas manifestadas pelos segmentos de PCT e algumas iniciativas em curso. O que fizemos foi tentar sistematizar as demandas já colocadas, prospectar outras, sistematizar tudo e buscar construir um plano de atendimento”. A partir daí, inicia-se o processo de construção da Seleção Pública, que contou com o apoio de gestores que compunham o quadro da Secretaria nesse período, o que proporcionou um clima de confiança e parceria para dar prosseguimento a esse projeto.

Como se pode imaginar, a construção e implementação de um programa estadual para *povos e comunidades tradicionais*, realizado a partir da seleção de entidades sem fins lucrativos, e executado através de mutirão assistido, não é algo tão simples de se pôr em prática dentro da estrutura estatal – como dito anteriormente neste trabalho, embora não seja algo novo, essas características não fazem parte da grande maioria dos programas levados a cabo pelos governos. Assim, para que o edital fosse aprovado, houve um trâmite burocrático entre alguns órgãos da estrutura pública estadual: “Tivemos dificuldade no processo de aprovação junto à PGE [Procuradoria Geral do Estado] e junto à CONDER⁸⁷ [Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia], que seria a executora da ação e contratante das organizações”, explica Teresa.

Vencidos os obstáculos de aprovação do programa junto às instâncias responsáveis, e lançado o edital, outras questões foram aparecendo. Inicialmente, houve pouca participação de entidades na apresentação de propostas para os lotes⁸⁸ ofertados na Seleção. Além disso, “não tivemos propostas para todos os lotes e mesmo alguns para os quais ocorreram propostas, estas não foram aprovadas. Muitas propostas eram extremamente débeis e não atendiam aos requisitos para aprovação. Por fim, algumas propostas foram aprovadas, mas, ainda assim careciam de ajustes”. Essa carência de entidades com regularidade jurídica e *know-how* na gestão de projetos dessa categoria é um tema importante para discussão e esse debate será tangenciado mais a frente.

A partir da aprovação das propostas, foi iniciado um trabalho de apresentação das entidades selecionadas às comunidades contempladas pelas propostas. A SEDUR, através de

⁸⁷ A CONDER é uma empresa pública vinculada à SEDUR. Em outras palavras, é o “braço executivo” da SEDUR.

⁸⁸ O edital estava dividido em lotes por região do Estado e por segmento de *povo ou comunidade tradicional*.

reuniões públicas, introduziu essas entidades e apresentou o processo de implementação do projeto às comunidades, tratando dos projetos arquitetônicos, dos custos, dos recursos etc. Apesar da CONDER ser a responsável pela “execução” desses projetos, a equipe da SEDUR – que já havia realizado visitas a todas as comunidades antes do lançamento da Seleção, tendo avaliado as demandas e discutido as prioridades e os critérios de seleção das famílias – participou ativamente de todo esse processo, incluindo a discussão junto às comunidades sobre os representantes de cada família que participariam do mutirão.

No caso do lote referente ao município de Seabra⁸⁹, seriam atendidas quatro comunidades quilombolas do município e *“decidiu-se por iniciar os trabalhos na comunidade de Vão das Palmeiras, pelas facilidades construtivas: era mais urbanizada, as residências mais próximas entre si e os terrenos com topografia mais plana, o acesso mais fácil”*, justifica Teresa. Essa questão é relevante na medida em que muitas das dificuldades relativas à construção de unidades habitacionais em áreas rurais dizem respeito à dificuldade de logística para a entrega do material (distância da comunidade e situação do acesso) e à dispersão das unidades e situação do terreno.

Mas, considerando a aprovação das propostas e o início da implementação dos projetos, Teresa identificou outras dificuldades nesse processo.

Identifico as dificuldades principalmente em dois campos: Um, a dificuldade da gestão de todo o processo por parte das organizações. [...] Encontrar a fórmula que funcione considerando as diversas variáveis: aquisição de material x processo de capacitação e construção x manejo dos recursos financeiros; também a distribuição das equipes x uso do tempo x organização das frentes de trabalho; enfim, buscar compatibilizar os diversos cronogramas físicos e financeiros, para cada eixo: mão de obra, capacitação, construção, trabalho social. As organizações selecionadas tiveram dificuldade de fazer essa gestão. O segundo campo, diz respeito à gestão do estado e à falta de expertise na condução de processos dessa natureza: lidar com organizações sociais e não com empresas; com mão de obra em formação e não com uma mão de obra já treinada; com um público beneficiário diferenciado e com especificidades culturais a serem observadas e respeitadas, quando o cotidiano é trabalhar com padrões – de construção, de população. As exigências formais na execução dos convênios se mantiveram intactas, quando as condições de execução eram diferenciadas. Esse descompasso acarretou inúmeros problemas na execução dos convênios, nas prestações de contas, na apresentação dos documentos, nas medições, nos pagamentos, gerando um passivo enorme, sem solução possível no nível dos contratos usuais.

⁸⁹ Tabela apresentada no item 3.7 do capítulo anterior.

Essas problemáticas geraram, em última instância, a paralisação das obras na comunidade de Vão das Palmeiras e as marcas das obras inconclusas que duram até hoje. Teresa explica, em resumo, que “a paralisação veio em função da suspensão dos pagamentos por falta de aprovação nas contas”. Existia um acordo de que a liberação de cada parcela fosse feita enquanto se analisava a prestação de contas da parcela anterior; acordo que não foi cumprido pela CONDER, segundo Teresa. Assim,

Como as organizações não possuem caixa suficiente para manter o fluxo de compras e pagamentos, sem aporte de novos recursos, fica impossível manter a obra em funcionamento. Por outro lado, a paralisação das obras gera desgaste e descrédito junto aos mutirantes e moradores, dificultando a remobilização depois. Além da perda de material e de crédito junto aos fornecedores.

Essa situação de acúmulo de pendências acabou impedindo o andamento normal das obras e, não havendo “entendimento entre as partes em torno de uma solução que permitisse a retomada e a continuidade das obras”, culminou no distrato⁹⁰ entre o governo do estado e a entidade. Contudo, vale ressaltar que o distrato aconteceu anos depois da paralisação das obras. Teresa também informa que

Foram feitas diversas tratativas junto à CONDER, por Secretários de outras pastas, por parlamentares vinculados aos movimentos de povos e comunidades tradicionais, mas, não se conseguiu chegar a alguma equação que permitisse a finalização das obras. Várias alternativas foram cogitadas: nova Seleção, contratação direta de outras organizações com capacidade de execução, contratação de empresas de construção, mas, nenhuma solução foi adotada, que eu tenha notícia.

Segundo Rafael, atual coordenador da CPE, a CONDER informou que a assessoria jurídica do órgão emitiu vários comunicados para a entidade durante esse período, sem, contudo, receber alguma resposta.

Se eles tivessem levando a obra à sério, no momento em que o estado não repassasse [o recurso], ia criar um problema dentro da comunidade. Eles [entidade] iam se incomodar com isso e iam dizer 'a gente tem que prestar contas, mas teve um problema aqui, vamos conversar com o estado pra ver como a gente resolve a questão dessa segunda etapa – que a gente não

⁹⁰ Rescisão ou anulação de contrato.

conseguiu prestar contas – pra poder tocar a obra'. Só que não aconteceu isso. [...] Eles sumiram.

O abandono das obras por parte da entidade e a falta de contato com a SEDUR e a CONDER ratificaram a necessidade do distrato. Rafael afirma que o presidente da entidade só reapareceu em 2015, quando participou de uma reunião com a CONDER. Assim, o estado iniciou o processo de “tomada de contas” que, em resumo, significa identificar o dano ocorrido – o dano presumido que ocorreu aos cofres públicos –, imputar responsabilidade e garantir que o valor seja ressarcido aos cofres públicos com correção. Mas Rafael ressalta: “*mas esse processo não tem nada a ver com a retomada de obra*”, ou seja, ainda que o estado dê prosseguimento a esse processo e consiga reaver o recurso, não há nada que garanta a conclusão das obras. Para Rafael, as obras só serão retomadas se houver uma determinação do Governador. A partir disso, a SEDUR poderia determinar à CONDER que desse prioridade à retomada das obras.

Analisando todo esse processo, Teresa resume:

A Chamada Pública foi uma experiência inconclusa, apesar de todo o seu potencial – foram atendidas as orientações da Procuradoria Geral do Estado, obteve-se a aprovação da CONDER – que lhe deu seguimento, houve toda uma formulação quanto às comunidades, na seleção das participantes atendendo a critérios regionais, às demandas, ao nível de organização, e de segmento de população tradicional (incluía comunidades quilombolas, povos indígenas, pescadores e marisqueiras). Alguns cuidados foram tentados: orientar previamente as organizações vencedoras com a participação dos setores da CONDER envolvidos no processo: Fiscalização, Social, Contabilidade; houve um acompanhamento efetivo das atividades de campo desde os primeiros contatos entre as organizações e as comunidades e tentou-se manter freqüente a orientação às organizações. Os problemas se iniciaram com a dificuldade das organizações atenderem às exigências da CONDER na prestação de contas e da CONDER em fornecer orientação adequada e entender as peculiaridades do modelo de execução. A estrutura da CONDER já estava acostumada aos processos convencionais de construção conduzidos por empresas da construção civil e por prefeituras municipais, mas, pareceu bastante refratária a lidar com organizações sem fins lucrativos e naquela modalidade de gestão proposta. Daí o meu comentário no que se refere ao preconceito, à resistência ao novo e o peso da burocracia – que se abateu para valer sobre as organizações, que, por sua vez, principalmente a Prodesul, acabaram por se enrolar no cumprimento das exigências formais. Assim, à dificuldade de prestação de contas sucederam outras dificuldades quanto à execução das etapas previstas de obra e respectivas medições, formando uma bola de neve gigantesca que não se conseguiu dissolver. No que tange à Prodesul, resultou no distrato unilateral dos contratos assinados e na determinação de devolução dos valores recebidos, o que até onde eu sei, não ocorreu, uma

vez que a Prodesul recorreu da decisão da CONDER. Todas as nossas tentativas, durante todos esses anos, de resolução desse imbróglio resultaram infrutíferas, em prejuízo das comunidades envolvidas e dos recursos públicos aplicados. Eu mantenho o meu ponto de vista quanto à validade de soluções dessa natureza – se bem aplicadas. Mas é preciso abertura e desprendimento para a criação de novas alternativas e de novos arranjos institucionais de produção habitacional. A demanda é muito grande, a diversidade de situações também, então, também as proposições de atendimento precisam ser diversas e criativas. E as estruturas governamentais precisam produzir, elaborar, acompanhar, aceitar, validar novas respostas aos velhos problemas. Ninguém defende o desperdício, o descaso nem a prevaricação com os recursos públicos, muito pelo contrário. Defendemos que os recursos sejam corretamente aplicados para que cada vez mais os resultados alcancem os que efetivamente precisam. Mas não é o que vemos muitas vezes. Muitos privilégios são garantidos aos que não precisam, em detrimento daqueles que não tem escolha ou oportunidade e que efetivamente dependem das políticas públicas.

Considerando essa experiência, podemos refletir sobre algumas questões que nortearam (e norteiam) a dinâmica do estado na elaboração e implementação da política habitacional para as populações rurais:

Primeiro, essa experiência surge no cerne de toda uma conjuntura de reordenamento do Estado na perspectiva de atendimento a segmentos historicamente excluídos da órbita das políticas públicas. Além dos órgãos e estruturas criados em nível nacional (citados no primeiro capítulo deste trabalho), no âmbito estadual, também foram constituídas unidades estatais e políticas mais específicas, tais como a Secretaria de Promoção da Igualdade Racial (SEPROMI), criada em 2007, ou a Comissão Estadual para a Sustentabilidade de Povos e Comunidades Tradicionais, em 2011, dentre muitos outros. Havia, nesse momento, um esforço de construir um arcabouço institucional e intersetorial direcionado para a execução de ações para esse público. Nesse sentido, Teresa faz um balanço dessas conquistas e dos limites que ainda existem:

Enfim, considerando-se a quase total invisibilidade de antes, medidas importantes foram criadas, com destaque para os instrumentos institucionais. Entretanto, essas políticas precisam ser consolidadas por meio de ações efetivas que vão alterando o estado de exclusão a que muitas comunidades estão relegadas. É preciso sair do campo da formulação teórica para a concretização das ações que alcancem as pessoas e melhorem as suas vidas. Mas, as ações precisam ser balizadas pelo entendimento de que a lógica das políticas para os PCT passa pelo reconhecimento das suas especificidades, da diversidade e da valorização dos seus processos históricos que compõem, contribuíram e contribuem para a formação do povo brasileiro (e tornam o nosso país tão rico e especial). Portanto essas

políticas e ações têm que contemplar a garantia da preservação dos valores, costumes que caracterizam essa diversidade, sem o que essas populações deixariam de existir em sua identidade.

[...] Mas essas estruturas ainda precisam ser melhor consolidadas e há que se ampliar os recursos financeiros, de pessoal, para garantir a execução das ações necessárias. Ao lado disso, é necessário um forte programa de combate ao racismo institucional – que destrave as resistências à construção dessas novas políticas.

Segundo, sobre o regime construtivo de mutirão assistido que, tanto na experiência da Seleção Pública quanto do PNHR (as experiências em Seabra tratadas neste trabalho), não foi cumprido à risca, vale também considerar os diversos elementos que envolvem esse tipo de trabalho. Teresa defende que uma das maiores dificuldades é a gestão do processo. Mas não é tão simples, é necessário que haja o desenvolvimento continuado e o acúmulo de experiências para dar forma a uma expertise na área que irá repercutir nas experiências seguintes, e

Ainda assim, com limites, pois cada situação tem suas especificidades: o nível e o histórico de organização da comunidade, quanto de união e integração há entre as famílias, a cultura e os costumes de desenvolvimento de atividades coletivas, os tempos disponíveis e necessários, a composição das equipes, enfim...

Ademais, elementos relacionados às condições dos terrenos, por exemplo, ou o atendimento a prazos, apresentação de resultados e prestação de contas, também irão influenciar na dinâmica do processo construtivo. Ou seja, “há um conjunto de questões objetivas e subjetivas que determinam o sucesso – ou insucesso – das experiências”. Nesse cenário, a possibilidade de contratar profissionais de fora da comunidade acaba se tornando uma opção altamente considerada. E, mais do que isso, em algumas comunidades, os próprios moradores questionam o fato de terem que trabalhar na obra – já presenciei essa situação – quando, para eles, essa é uma atribuição do Estado.

Uma reflexão sobre novas formas de conduzir os programas habitacionais que optem pelo mutirão, por exemplo, é pautada por Teresa:

Acho que os programas habitacionais que adotam essas modalidades de regime construtivo, se de fato querem obter sucesso, deveriam adotar soluções institucionais que reconhecessem as novas formas e esses novos tempos de execução e que contribuíssem para a formação dessa nova cultura. Uma associação quilombola, ou indígena, ou de fundos ou fechos de pasto ou de pescadores, marisqueiras, trabalhando em mutirão ou não,

não vai ter a mesma agilidade de uma empresa construtora ou mesmo de uma organização social de construção ou cooperativa habitacional, traquejadas nos meandros das políticas públicas e dos órgãos estatais envolvidos. Até a linguagem dos manuais operacionais, instruções normativas e outros instrumentos de orientação, dificultam o entendimento e o domínio das regras do jogo. Acho que para essas formas darem certo, elas precisam compor ações específicas, com formas de tratamento – acompanhamento, capacitação – também específicas. Criar programas aparentemente novos, mas, mantendo-se os mesmos níveis de exigência formal, sem considerar que tais programas e ações dizem respeito a públicos diferenciados, pouco afinados com as exigências burocráticas, é estabelecer uma grande possibilidade de insucesso desde o nascedouro.

Outro ponto é a questão do pagamento pela unidade habitacional. No caso da Seleção Público, o investimento era “a fundo perdido”, ou seja, os beneficiários não pagavam pela nova moradia. Já no PNHR, os beneficiários devem retornar à Caixa 4% do valor do subsídio concedido para construção da habitação, sendo esta quantia paga em quatro parcelas anuais e de mesmo valor. Perguntada sobre essa diferença entre os programas, Teresa defende que o subsídio governamental é fundamental para garantir a moradia às populações de baixa renda. Contudo, acha relevante que existam formas de contribuição por parte dos beneficiários para conferir “*dignidade e valorização à política pública*”. Assim, se na Seleção Pública não era previsto o pagamento pela unidade, em contrapartida, os beneficiários contribuía por meio da sua participação no mutirão assistido (recebendo, por isso, um valor referente à ajuda de custo). “*Nessa perspectiva, o fato de as pessoas estarem construindo as casas com as suas próprias mãos já garantiria a valorização e a apropriação – simbólica e real – bem como a contribuição material efetiva*”, defende. Por outro lado, nos casos em que não há participação das famílias no processo construtivo, ela acredita que seja possível “*algum compromisso de retorno financeiro, mas, sempre em valores que sejam acessíveis à renda das famílias participantes*”.

Por fim, sobre a deficiência das entidades na gestão e planejamento dos contratos e obras, Teresa explica que esse processo era muito novo e foi difícil conseguir propostas “fechadas”. Além disso, o processo de gestão é um desafio que abarca muitas variáveis: “*é necessário um tempo de adaptação, ajustes, a partir da identificação da realidade, das potencialidades e dificuldades existentes. A proposta tem que ser flexível para permitir os ajustes que invariavelmente são necessários e têm que ocorrer*”, defende.

Nesse sentido, questiono sobre a possibilidade do estado oferecer capacitação às entidades. Houve um período em que a Caixa realizou oficinas sobre o PNHR no interior do

estado – para prefeituras, entidades e associações da região – com esse objetivo, e a SEDUR acompanhou esses eventos para complementar as informações e ajudar as entidades a dar entrada no PNHR. Teresa responde:

Acho que a capacitação é uma ação necessária e para ser mais viável, deveria ser prevista no programa e ser mais estruturada. Me parece que hoje no Estado da Bahia essa ação não está acontecendo, apesar das experiências anteriores realizadas. As oficinas foram iniciadas porque houve a percepção da carência das organizações, e também por que se intencionava estimular a atuação com o programa, vez que era clara a imensa demanda (a Bahia é um dos estados que detém um dos maiores déficits em habitação rural) e a dificuldade de resposta do estado e municípios na dimensão e velocidade necessárias.

Mas o processo de capacitação deve ser um processo contínuo e não pontual. Rafael relata o *feedback* da equipe da Caixa sobre esses eventos:

Após a capacitação, que eram capacitações de dois dias, um primeiro momento expositivo, e um segundo momento em que você tinha oficinas temáticas pra cada um dos temas – projeto, regularização fundiária, parte social [...] a Caixa informou que a grande maioria só procurava a Caixa depois de mais ou menos três meses e parecia que não tinha tido capacitação alguma. Começava do zero.

Aparentemente, há uma dificuldade de entendimento sobre o que é solicitado pelo programa, especialmente, para aqueles que possuem pouca escolaridade, criando a “necessidade” das lideranças locais buscarem pessoal “capacitado” (entidades com mais experiência) para tocar a parte mais técnica dos projetos. “A capacitação que os bancos fazem nunca vai dar conta. Você está partindo do pressuposto de que a informação que você está passando, ela vai ser captada ou, pelo menos, a maior parte vai ser captada por todas as pessoas da mesma maneira. E não vai. Isso é um problema aqui”, explica Rafael.

Mas, além de ter participado das capacitações oferecidas pela Caixa, qual tem sido o papel do estado em relação ao PNHR e à política habitacional para as áreas rurais como um todo? Ao que tudo indica, desde o lançamento da Seleção Pública, em 2010, a política de habitação para as áreas rurais (e para as *comunidades tradicionais*) do governo do Estado da Bahia tem se limitado ao PNHR – não existe nenhum programa estadual para esse público – e, mesmo assim, a atuação da SEDUR é restrita à oferta de assistência técnica e articulação

institucional⁹¹.

Segundo Rafael, principalmente a partir do final de 2012, houve um grande incremento de contratações do PNHR através de entidades, sendo este programa a principal fonte de recursos para viabilizar habitação para as populações rurais. Assim, o estado “delegou” ao Governo Federal a tarefa de prover habitação para esse público, “*reduzindo o papel dele para assistência técnica e articulação institucional. Que é o que a gente faz hoje*”, explica. Em outras palavras, o estado oferece apenas suporte ao programa federal e não entra como proponente em nenhum projeto.

Mais detalhadamente, na fase que antecede a contratação, a SEDUR instrui as entidades interessadas, entidades ou prefeituras, em relação à documentação exigida pelos agentes operadores da política – Caixa e Banco do Brasil –, complementa as informações oferecidas pelo Ministério das Cidades e oferece orientações acerca da viabilização da titularidade da terra, para que o proponente possa apresentar ao agente operador uma documentação mais “redonda”.

Uma vez que o processo esteja contratado, a gente monitora. A gente recebe da Caixa e do Banco do Brasil, com muito esforço, os dados de contratação do PNHR. Aí a gente sabe quais são as obras que estão concluídas, que estão em execução, que estão paralisadas – no caso de paralisadas, às vezes a Caixa manda o motivo, às vezes não. [...] Então, hoje, a gente tem esse trabalho de pós-contratação que é de monitoramento da execução do programa na Bahia.

Em alguns casos, segundo Rafael, quando há uma solicitação por parte da Governadoria ou da entidade ou dos próprios beneficiários, o estado executa o papel de articulação institucional, ou seja, aciona os atores responsáveis por determinado projeto para buscar a resolução de algum problema que esteja prejudicando o andamento deste.

Então, assim, a gente acaba funcionando... uma vez que a gente tem esses dados sistematizados, a gente faz a ponte entre beneficiário-entidade-agente financeiro, pra que qualquer problema que esteja acontecendo, ele possa ter uma resolução. [...] Muitas vezes essa ajuda do estado é fazer com que a informação certa circule. Só isso.

⁹¹ Sobre essa situação, Rafael me conta que participou de uma reunião em junho/2016 com a Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR) para rediscutir o papel do Estado quanto à política habitacional rural. Segundo ele, houve uma pressão dos movimentos sociais rurais e “*essa pressão constante que os movimentos têm feito nos últimos dois meses, levou a que o Estado começasse a puxar uma conversa pra o entendimento do que é habitação rural, pra ver se chega num formato diferente do que tem hoje*”, explica.

Ainda que o estado não se apresente como proponente nos projetos do PNHR, ele pode participar também através de uma contrapartida financeira, ou seja, oferecendo subsídio para complementar o recurso disponibilizado pelo Governo Federal. Para isso, as entidades interessadas deveriam abrir um processo na SEDUR solicitando o recurso. Contudo, segundo Rafael, o estado aportou recursos apenas para alguns projetos em áreas indígenas, devido a um acordo firmado com as lideranças em 2013. Esse acordo é decorrente da reivindicação das populações indígenas com relação à dificuldade logística de construção nessas localidades, o que necessitaria de um aporte maior de recurso. Nesses casos, entretanto, a Secretaria entra em contato com a Caixa para saber a situação do projeto/obra e se é indicado o aporte da contrapartida.

Na perspectiva de entender um pouco o funcionamento da Caixa na execução da política habitacional e a atuação do seu corpo técnico, iremos partir tanto da visão do técnico do estado que mantém um diálogo frequente com este órgão quanto de uma pesquisa realizada por Naime (2012) sobre o papel desses agentes da burocracia pública.

Na entrevista, Rafael explica que a Caixa, por já ter estabelecido uma tradição de trabalhar com a política de habitação de interesse social, conseguiu se organizar e criar estruturas internas – as Gerências de Desenvolvimento Urbano (GIDURs)⁹² – que estão preparadas para lidar com esse “produto”. Segundo ele,

O Ministério [das Cidades] não tem braços oficiais nos estados e nos municípios. Ele delega aos agentes financeiros. No caso, a Caixa tem agências no país todo. [...] Ela tem uma estrutura pra poder receber essa demanda do Governo Federal e tratar de maneira mais qualificada pra poder receber o recurso que é, digamos, o cerne do 'ser' agente financeiro.

Mas faz a ressalva: “*O 'ser' agente financeiro não é só receber o recurso. É receber o recurso e garantir que esse recurso seja aplicado para o objeto que foi estipulado na portaria*”. Para ele, as equipes são pequenas para lidar com a demanda existente, mas, na medida em que foram criadas essas estruturas com corpo técnico especializado para tratar dos programas habitacionais, é uma demonstração da seriedade com que eles tratam esse trabalho, “*diferente dos bancos [privados] que lidavam com o PSH [Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social]*”, explica.

⁹² A GIDUR é o setor da Caixa Econômica responsável pela análise técnica dos projetos.

De uma forma geral,

Eles [os agentes financeiros] tem que ter uma estrutura que dê conta desse tipo de serviço, ainda que não seja o ideal, mas que dê conta. E, assim, no meu parecer, ainda que não sejam perfeitos, a Caixa e o Banco do Brasil, dentro das suas realidades, eles conseguem ter uma estrutura que é menos frágil, nesse sentido, e que anda mais rápido, por exemplo, do que o Estado.

Corroborando com o pressuposto de que esses agentes têm um papel decisivo na implementação das políticas públicas, o trabalho de Naime (2012) sobre a política habitacional no Brasil, com foco na produção por autogestão, revela como a ação desses agentes operadores da política não é neutra e impacta, inclusive, nas diferenças quantitativas de contratação de projetos por estado/região do país (apesar de outras variáveis também influenciarem nesses números). A autora relata, por exemplo, sobre os técnicos alocados na GIDUR/Caixa de Porto Alegre – o Rio Grande do Sul destaca-se como um dos estados que mais contrata empreendimentos de habitação de interesse social via Caixa no Brasil – que participaram de um seminário e sentaram com os movimentos e entidades para discutir os “problemas e gargalos” encontrados na execução da política, onde “se notou que o envolvimento dos técnicos foi além das suas atribuições como funcionários de um órgão de fomento à habitação” (2012, p. 101), defende a autora.

Através de entrevistas com funcionários da GIDUR, Naime confirmou que houve um alinhamento da equipe, entre gestores e técnicos, no sentido de se comprometer com as demandas dos movimentos e tentar superar as dificuldades advindas da própria complexidade do programa. Em outras palavras, houve um comprometimento desses agentes que, para além de seguir as determinações formais do programa, se propuseram a “indicar caminhos e aperfeiçoamentos de forma a tornar os projetos 'aprováveis'” (NAIME, 2012, p. 108), demonstrando como a mesma política habitacional e o mesmo agente operador (CEF) podem encontrar diferentes “tratamentos” em cada estado, a partir da disponibilidade de seus gestores e técnicos. Assim, a autora (2012, p. 103) conclui: “Sabemos que eles podem se ater às regras, cumprindo fielmente ao disposto em seu normativo funcional, ou irem além desse papel, fazendo a mediação entre a norma e a realidade sobre a qual pretendem operar, segundo interesses específicos”.

Além da possibilidade de engajamento individual ou coletivo dos técnicos e gestores da CEF, há também a dimensão do diálogo desses agentes com outros órgãos das esferas

municipal e estadual. Nesse sentido, Rafael relata sobre suas experiências e alguns diferenciais que facilitam essa interlocução com outros agentes da burocracia pública: *“A diferença que eu vejo é o fato de conhecer grande parte deles pessoalmente, isso é uma coisa. E a segunda é de ter – isso no Governo como um todo, não só com o agente financeiro – de ter relações sociais prévias ou que foram construídas, que facilitam o trato com a pessoa”*. Ele relata, por exemplo, que ao ligar para a CEF de Feira de Santana, ele fala diretamente com um técnico que, por acaso, foi seu colega de faculdade, e *“já existia uma boa vontade inicial de se conversar”*. Com outros exemplos, Rafael expõe que o estabelecimento de uma relação amigável com outros agentes facilita a troca de informações e a disponibilidade em resolver situações com alguma pendência. Caso contrário, esses agentes podem *“jogar a burocracia como uma barreira para isso”*, e dificultar a resolução de problemas ao *“forçar”* a tramitação de uma solicitação na hierarquia interna da instituição. Em outras palavras, tanto o comportamento entre os agentes burocráticos quanto a relação destes com os beneficiários, estarão refletidos na fluidez ou na obstrução de certos procedimentos exigidos pela burocracia institucional.

4.3.2 A perspectiva de uma agente executora

Dusce inicia a entrevista me contando como se inseriu (ou como foi inserida) nos projetos habitacionais tanto de Vão das Palmeiras (Seleção Pública) quanto de Cachoeira/Mocambo (PNHR). Personagem importante na implementação desses projetos – e, principalmente, neste trabalho, por ter participado das duas experiências da política habitacional aqui tratadas –, a pedagoga revela que a sua relação com as comunidades quilombolas do município é antiga, *“foi um namoro que virou casamento”*, segundo ela. Por sua afinidade com os movimentos sociais, ela sempre tentou estar próxima das associações e, nesses espaços, percebia a *“carência”* das comunidades quilombolas. Ela relata que, apesar do desejo em buscar projetos para as comunidades, as lideranças tinham muita dificuldade *“mesmo em coisas simples”*.

Se desde cedo ela teve contato com os trabalhadores rurais – ela conta que a casa que ela vivia era ao lado da antiga sede do Sindicato dos Trabalhadores Rurais e, por isso, ela sempre os encontrava, além dos seus irmãos também terem trabalhado com a temática –, foi também devido à sua trajetória profissional de vinte e cinco anos no serviço público (em curso), que permitiu essa aproximação tanto nos espaços institucionais quanto fora deles.

Nos diversos postos que ocupou dentro da estrutura pública municipal, ela foi tendo a oportunidade de conhecer mais de perto os moradores dessas comunidades e suas demandas. Esse contato a transformou numa referência de apoio: “*como na secretaria as pessoas viam que eu tinha uma boa relação com eles, apesar de eu fazer o meu trabalho, que era na área social também, a ver com a questão, aí [diziam] 'Dusce, agora você vai apoiar o pessoal'*”. Então quando aparecia alguma dificuldade, era ela quem ia dar suporte. Do mesmo modo, as lideranças também começaram a requisitá-la sempre que tinham alguma dificuldade, como para escrever projetos, ofícios, atas, e, ainda, para acompanhá-las em reuniões e outros espaços institucionais. Nesse sentido, ela brinca: “*eu também não sou especialista em projetos, eu aprendo 'na tora'*⁹³, *fazendo, porque dá vontade de fazer*”.

Por ter se tornado uma referência para essas comunidades, até hoje ela recebe e-mails de órgãos (que seriam para as comunidades), vários técnicos a procuram quando querem desenvolver algum projeto com essas comunidades etc. Porque, segundo ela, “*a questão da comunicação pra eles é difícil*”. Mas, mais do que isso, ela ganhou admiração e carinho por parte dessas comunidades pelo seu trabalho “sem querer nada em troca”, voluntário. Como ela mesma conta sorrindo, algumas lideranças a chamavam carinhosamente de “minha 'brancabola’” (fazendo analogia à denominação “quilombola”).

Por essas razões, ela pode contar com propriedade como foi todo o processo até a chegada dos programas habitacionais nas comunidades e a sua execução. Esses projetos, tanto a Seleção Pública quanto o PNHR, têm uma relação muito próxima. Segundo Dusce, tudo começou quando João Evangelista, liderança quilombola local e presidente do Conselho Estadual Quilombola, informou que havia sido lançada a Seleção Pública pela SEDUR para comunidades tradicionais – e, como dito anteriormente, a seleção era aberta à participação de entidades locais (associações, cooperativas etc.). Assim, Dusce e mais alguns “voluntários” se disponibilizaram a elaborar um projeto que atenderia algumas comunidades de Seabra e de Lapão (município próximo, também com comunidade quilombola), e a associação de Baixão Velho (outra comunidade quilombola de Seabra) entraria como a entidade proponente para concorrer à Seleção Pública.

Com toda a dificuldade encontrada para organizar a documentação necessária, eles conseguiram terminar o projeto e chegaram a partir rumo à Salvador para entregar e protocolar os envelopes na data limite de inscrição. Contudo, quando chegaram ao destino, o prazo havia se encerrado. Nesse meio tempo, a entidade PRODESUL já tinha também

⁹³ “Na tora”: expressão usada para referir-se a algo feito à força, “na cara e na coragem”.

elaborado um projeto para as comunidades do município e entregue a documentação para concorrer ao edital, sendo, posteriormente, selecionada para realizar a intervenção.

Ao ser escolhida e, aparentemente, sem ter feito contato anterior com as comunidades para discutir o projeto⁹⁴, a entidade foi orientada pela SEDUR a procurar algumas pessoas do município que tinham referências e poderiam ajudá-los a realizar o trabalho⁹⁵. A equipe do estado, mesmo antes do início do projeto, já tinha Dusce como um contato importante no município e a procurava quando ia realizar as visitas às comunidades.

Assim sendo, a PRODESUL, ao chegar no município, foi ao Sindicato dos Trabalhadores Rurais e procurou as lideranças locais: tanto João Evangelista, quanto Seu Júlio e Seu Jaime Cupertino (irmãos, lideranças da comunidade quilombola de Baixão Velho), que eram as referências de luta da causa quilombola no município e que tinham mais contatos e abertura. E quando perguntaram para essas lideranças quem teria o perfil para fazer o trabalho de mobilização dos moradores e a execução do PTTS na comunidade, as lideranças responderam *“pra gente aqui, pra fazer esse trabalho, é Dusce’. Então a referência veio deles, não fui eu que fui procurar”*.

Portanto, a inserção dela como técnica social responsável pelo Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS) nas duas comunidades objetos dos programas habitacionais não foi simplesmente uma escolha por parte das organizações executoras, mas uma consequência do seu envolvimento prévio com esses beneficiários e com a causa quilombola e rural.

Nesse contexto, integrando a equipe responsável pela execução do projeto da Seleção Pública na comunidade de Vão das Palmeiras, Dusce presenciou todas as etapas que constituíram esse projeto. Como dito anteriormente, esse projeto em Vão das Palmeiras não teve um final feliz, ao contrário, a obra foi interrompida e os beneficiários, além de não terem recebido suas casas prontas, ainda ficaram sem informações sobre o que estava acontecendo e sem perspectiva de quando a obra iria terminar.

Como é de praxe nesses projetos, o cronograma da obra é dividido em etapas e, a cada etapa cumprida, envia-se um relatório para que a fiscalização possa verificar o que foi feito e

⁹⁴ Sobre isso, Teresa afirma que *“embora fosse necessário algum nível de prévia aproximação para elaboração da proposta a concorrer, havia também que se evitar um excesso de expectativa, pois, a organização poderia não ser selecionada para realizar o trabalho”*.

⁹⁵ Vale a ressalva de que o Estado, ou pelo menos a equipe da qual fiz parte, sempre busca contatos e referências no município antes de entrar na comunidade. Se você não tem o contato direto com a comunidade, pode ser prudente ser introduzido através de alguém de confiança deles, para que não haja uma rejeição logo de início. No caso desta pesquisa, por indicação de minha ex-coordenadora, também contatei inicialmente Dusce e foi ela quem me apresentou às lideranças das duas comunidades pesquisadas.

liberar o pagamento. Ela conta que a primeira medição do projeto foi *“tranquila, o problema foi da segunda em diante que a coisa desandou”*. Nesse período, as casas foram sendo construídas e algumas chegaram a receber a cobertura (telhado), contudo, nenhuma delas foi concluída e foram deixados apenas os “esqueletos”.

Dentre os problemas que se relacionam com a paralisação das obras e a suspensão do repasse de recursos (a partir das entrevistas e de documentos dos órgãos responsáveis aos quais tive acesso), destacam-se a falta ou inadequação de diversos documentos identificados na análise da prestação de contas da entidade, a não quitação das pendências referidas acima no tempo estipulado, o desgaste da relação entre a comunidade e a entidade (em parte decorrente da frequente falta de material e dos problemas relativos à rotatividade da mão de obra) e a verificação da má qualidade da obra em geral.

O que restou, além de casas abandonadas, foram as reclamações da comunidade quanto à postura da entidade construtora, especialmente pela ausência e falta de informação sobre a paralisação das obras. Dusce confirma que um dos grandes problemas foi essa falta de comunicação, *“porque foi um abandono. [...] Eles [beneficiários] diziam assim: 'A gente só queria que ele [o representante da entidade PRODESUL] viesse e dissesse o por quê, não precisava dizer que vai fazer ou não, mas que dissesse o por quê”*. Pergunto se ela, enquanto contratada pela entidade, tinha informações do que estava acontecendo. Ela diz que não. Que enquanto ela tinha contato com a equipe da entidade, ela buscava informações, conversava. Mas chegou um momento em que ela não conseguia fazer mais contato nem por telefone nem por email. Essa situação fez com que a comunidade descreditasse no projeto e ficasse com uma “cicatriz” em relação às ações do estado.

Mesmo tanto tempo depois da obra paralisada, ela diz que eles sempre ligam para ela para saber se tem novidades. *“A gente não pode se afastar”*, diz. Dusce enfatiza como esse comportamento de muitos órgãos que chegam para discutir projetos ou iniciá-los e depois não dão mais satisfação afeta as comunidades: *“Eles querem uma resposta. Seja positiva ou seja negativa, mas eles querem uma resposta”*.

Em relação ao PNHR, o fato da associação de Baixão Velho já ter se organizado para se inscrever na Seleção Pública, fez com que eles já estivessem “aptos” a se candidatar ao programa federal. E foi assim que aconteceu. Pouco tempo depois, ficou disponível a inscrição para o PNHR via Caixa Econômica, que também permitia às associações locais serem Entidade Organizadora (EO) dos projetos. Como a associação do Baixão estava com a documentação organizada por conta da Seleção Pública, eles resolveram dar entrada no

PNHR. Só que a questão documental da Associação de Cachoeira/Mocambo não estava regularizada, então eles não poderiam dar entrada enquanto EO. Como o prazo estava curto para a entrega dos projetos na Caixa, a Associação de Baixão aceitou dar entrada primeiro em um projeto de construção de 50 casas para Cachoeira/Mocambo (com a ideia que depois entrariam com projetos para outras localidades, inclusive para a própria comunidade do Baixão). Após a aprovação do projeto de Cachoeira/Mocambo, a associação de Baixão chegou a dar entrada com outros projetos de 50 unidades habitacionais para as outras comunidades. Os projetos foram aprovados em primeira instância, mas a falta de recursos impediu que os projetos fossem autorizados pela Caixa. A associação de Cachoeira/Mocambo conseguiu se organizar juridicamente, então ela também deu entrada na Caixa para mais um projeto para a comunidade (para complementar as unidades necessárias), mas sofreu do mesmo mal, a falta de liberação de recursos da Caixa⁹⁶.

O projeto em Cachoeira/Mocambo, apesar de passar também por algumas dificuldades, foi concluído com sucesso.

De um modo geral, apesar de terem tido finais bem diferentes, o processo de implementação dos dois projetos apresentou algumas dificuldades similares.

Em relação aos projetos de Vão das Palmeiras e Cachoeira/Mocambo, pergunto qual foi a maior dificuldade encontrada na opinião dela. Ela responde: “*De dificuldade que eu senti, nas questões a nível de projeto mesmo... É muito lento, então, assim, por exemplo, de um repasse de recurso pra outro repasse, por conta até de uma visita, atrasa todo um processo*”. Nesses casos, segundo ela, a comunidade fica insatisfeita e acha que a equipe que está executando o projeto tem responsabilidade sobre isso. Os técnicos da Caixa orientavam que assim que uma etapa (a execução da obra foi dividida de dez em dez lotes) estivesse sendo concluída, que os relatórios fossem enviados para agilizar a liberação do recurso. Mas a própria equipe da Caixa se via assoberbada de demanda e com poucos técnicos para dar conta da assistência necessária.

Por exemplo, esse projeto a gente tinha que terminar no ano passado, do PNHR, e desde novembro a gente dava pra ter fechado tudo. Só que quando mandou o outro relatório, entrou em recesso [a Caixa]. Entrou em recesso... só foi liberar a parcela pra gente começar a fazer a parte do acabamento em... final de fevereiro. [...] Só iniciou praticamente em março. Então é um atraso de seis meses, não por conta da gente, mas por conta da organização

⁹⁶ Devido ao tempo decorrido desde a entrega e aprovação dos projetos, as associações dialogaram com a Caixa para que os valores aprovados fossem atualizados, já que estariam defasados após tanto tempo.

mesmo, enquanto fiscalização, acompanhamento, monitoramento...

“E quanto à questão de comunidade, uma das dificuldades que a gente encontrou, por exemplo... porque, assim, por ser mutirão assistido, não é um trabalho fácil”. Pergunto se no projeto do PNHR foi mutirão assistido, porque, na comunidade, eles disseram que tinham contratado gente de fora.

Por que que eles contrataram? É isso que eu tô te dizendo. Primeiro a gente dá um passo que é todo de mobilização pra ser mutirão assistido. O que que aconteceu? Não teve pessoal para isso. [...] Nessa época, foi bem período da estiagem... e a comunidade o que que fez? Ó, tocou pra São Paulo. Isso tá até em relatório. Mandamos sinalizar isso pra Caixa. Eles disseram 'qual é a orientação da gente: primeiro, comunidade. Caso não tenha na comunidade, você aciona a região. E se não tiver na região, vocês vão buscar pessoas fora, porque precisa construir o trabalho'. Né? Mesmo que... a comunidade ajuda. Mas o que que aconteceu... quando chegou na primeira etapa, a gente fez toda a parte do alicerce, todinha. [...] Ai o povo começou... Chico [engenheiro] teve um trabalho, porque teve que fazer orientação pra esse povo o tempo todo. Dava a assistência técnica todinha. Tanto Chico... E tinha um menino que ficava lá... era... como é o nome dele, meu Deus? Me esqueci... Mas a assistência era dada. [...] Qual foi o maior problema da gente... a rotatividade de mão de obra. Porque o mutirão, ele, assim... eu acredito no trabalho... a questão é como a lentidão é tanta pra recurso, que não dá às vezes pra pessoa esperar... [...] Vão das Palmeiras mesmo [Seleção Pública] o pessoal foi pra São Paulo e voltou. Que deu tempo de fazer isso. [...] Começou, depois daqui a pouco a obra tava parando, o pessoal começou a dizer 'eu vou ter que ir embora'. Chico quase enlouquece. E agora, o que é que eu faço? Foi buscar na região. Tanto que os pedreiros todos daqui, não foram nem de fora de outra região, foi do município de Seabra, não foi de outra região. [...] 'É, Dusce, se esse projeto sair agora, eu não vou pra São Paulo, mas se não sair... eu tenho que ir, porque eu preciso trabalhar'. Porque eles vão ficam seis meses e voltam e ficam mais seis meses, é assim que eles fazem. Eles ficam um tempo e depois eles voltam. [...] A dificuldade maior foi a rotatividade de mão de obra. Porque mesmo que tinha aquele da família que podia ficar o tempo inteiro, que ajudava, mas o que era mesmo que tinha que tá ali frente ao serviço, não tava. Chico tava trabalhando uma semana com doze, quando o menino ligava, dizia 'Chico, só tem seis',

pois iria ter colheita de café e eles não teriam condições de esperar o projeto. *“Vai dizer o que pra esse cara se ele precisa comer?”*, e se não sabe quando o projeto vai poder pagar. *“E aí é um desgaste pra gente. É um desgaste que você tem que estar presente mesmo o tempo todo”*. Ela fala que mesmo que você tente mobilizar a comunidade e ressaltar que essa situação é por pouco tempo, *“é um pouco tempo que dura um ano, dois anos pra terminar”*. Ela ressaltava que sugeriu à Caixa que na reformulação que iria ser feita sobre o programa, que se revisse

também a questão dos valores pagos aos beneficiários que participam das obras⁹⁷, “*é muito complicado pra gente trabalhar com esses valores*”, pois em relação ao que eles conseguem ganhar em São Paulo, fica difícil mantê-los na comunidade.

Uma outra questão interessante sobre esse processo de implantação da política habitacional diz respeito às antigas moradias. As normativas indicam que, ao receber a nova unidade habitacional, a antiga unidade deverá ser demolida – entende-se que a solicitação de uma nova moradia decorre da inadequação da anterior, seja no quesito de “precariedade” oriunda do material utilizado na edificação, de processo construtivo inadequado, mau estado de conservação etc., e em situações de instabilidade, insalubridade ou risco. Ou seja, se a antiga unidade não mais oferece condições de habitabilidade, ao receber uma nova, indica-se a demolição da anterior. Contudo, há uma grande resistência por parte dessas populações acerca desta demolição. Dusce informa que, mesmo com o projeto concluído, esta ação de demolição do período de pós-ocupação ainda está pendente por conta dessa resistência dos moradores.

Além das questões relativas ao processo de implementação dos projetos, Dusce ressalta alguns obstáculos que se fazem presentes no diálogo entre as comunidades e as políticas públicas. Mais uma vez, se destaca a necessidade de assistência técnica para que as associações consigam submeter projetos aos editais disponíveis, sejam eles estatais ou privados. Ela relata que por falta de gente disponível para ajudar na elaboração dos projetos, “perdem-se” muitos editais, porque as comunidades “*não sabem fazer*”.

Por isso, ressalta a importância de ter um grupo que dê assistência técnica para essas comunidades, para que possam escrever os projetos. Uma equipe multidisciplinar, que goste de fazer isso, “*porque eles precisam muito dessa assessoria*”. Ela fala que tem que ter essa aproximação até para entender do que eles precisam. Pergunto se há uma rejeição de técnicos que chegam para implementar políticas sem muita “sensibilidade”, ela responde: “*no início, se você não passa confiança, você não consegue trabalhar. Eles se fecham e não trabalham. [...] Porque eles já tiveram muitas experiências negativas*”. Ela se refere a muitos técnicos/órgãos que chegam e pedem reunião com a comunidade, sem entender que é difícil

⁹⁷ Na realidade, as portarias do Programa são vagas em relação ao pagamento da mão de obra, pois este valor está incluído no custo da edificação, juntamente com os custos com o material de construção. Além disso, como o PNHR permite diferentes regimes construtivos (mutirão assistido, autoconstrução assistida, administração direta ou empreitada global), não há uma definição sobre os valores pagos a profissionais (mestre de obras, pedreiros) ou a beneficiários que participam das obras. No caso da Seleção Pública, o regime construtivo era obrigatoriamente mutirão assistido, e o valor de ajuda de custo pago aos beneficiários mutirantes era de R\$2.500,00 (total).

essa mobilização dos moradores, as casas são, muitas vezes, distantes, e depois que as lideranças conseguem mobilizar e reunir os moradores para as reuniões, os órgãos não dão mais retorno à comunidade, não tem uma continuidade. Segundo ela, isso é desgastante para os moradores e até enfraquece as associações.

Em um outro episódio, ela conta sobre o funcionário de um órgão estadual que foi ao município porque seriam implantados ali Centros Multiusos⁹⁸, e as lideranças das comunidades haviam deixado o contato dela como referência. Nesse encontro, eles conversaram sobre a dificuldade de certos “conhecimentos tecnológicos” chegarem até as comunidades e de como essa situação faz com que eles sempre dependam de outras pessoas para ajudá-los, interferindo, assim, no processo de autonomia das comunidades. Assim, embora ela acredite que muitas vezes haja interesse dos órgãos públicos na oferta de assistência técnica, as formas de viabilização nem sempre são adequadas às necessidades do público-alvo.

Uma vez eu fui participar de uma oficina lá na SEPROMI [...] uma oficina de projetos. Eu me lembro que eu fui até representando duas comunidades... comunidade de Olhos D'Água do Basílio e Baixão Velho [ambas comunidades quilombolas do município de Seabra]. Só que chegava lá e eles queriam ensinar coisas que eram muito técnicas. Eu falei 'Vanda, bota o pé no chão, fia! Não tem condição... [...] eles não têm conhecimento pra fazer isso'. [...] É uma dificuldade que as pessoas não vão dar conta.

Sobre os PTTs executados nas duas comunidades, ela conta que o Caderno de Orientação Técnica Social (COTS) da Caixa já dá um roteiro básico das atividades. Segundo ela, as atividades foram propostas no PTTs de acordo com as necessidades de cada comunidade e a partir de discussão com os moradores. “*A gente pegou todo o recurso, todo o valor que tinha para o projeto [social] e transformou em material para eles [...] a gente vai e vê aquilo que já existe na comunidade para fortalecer, porque pra gente propor mesmo... você corre o risco de com o dinheiro que tem, não conseguir fazer*”. Isso porque o valor destinado ao PTTs é muito pequeno, cerca de 2% do valor da obra física ou, no caso do PNHR,

⁹⁸ O Centro Multiuso é um espaço composto por equipamentos de informática e acesso à internet, além de ser utilizado também para a realização de reuniões e outras atividades. A ação integra o Projeto de Comunidades Remanescentes de Quilombos (Projeto Quilombolas), executado pelo governo estadual, por meio da Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR).

especificamente, o valor é de R\$440,00⁹⁹ por contrato firmado com o beneficiário final. Sendo 50 unidades habitacionais por projeto, por exemplo, soma-se uma quantia de R\$22.000,00 (total, não por mês). Contudo, lembre-se que o trabalho social inicia-se no período pré-obras e continua no período de pós-ocupação. Além disso, supostamente, desse valor retira-se o pagamento do técnico social – que irá trabalhar, em média, por 12 meses. Ou seja, o recurso destinado ao PTTS, normalmente, não permite cobrir a execução de todas as atividades que poderiam ser oferecidas de acordo com o perfil das comunidades.

De todo modo, ela fala que o trabalho social transcorreu tranquilamente em Cachoeira/Mocambo. Às vezes, a equipe da engenharia “*tem uma certa resistência de entender bem a questão do social*”, explica. Mas, nesse caso, a relação com o engenheiro responsável pelos projetos foi muito tranquila, eles iam juntos à comunidade e acompanhavam todas as etapas em conjunto. Em Vão das Palmeiras, onde a obra foi interrompida, o trabalho não pôde ser concluído, mas ela fala que mesmo depois da obra paralisada, ela ainda continuou o trabalho por uns cinco meses.

Por fim, ela defende o impacto positivo do trabalho social realizado, “*principalmente na questão do fortalecimento da associação, em relação a eles assumirem com a associação*”. Pois no período que antecedeu o projeto, existiram algumas divergências, e eles conseguiram superar as dificuldades. E, através da participação e do envolvimento, eles alcançaram a consolidação da associação, inclusive por este ser um dos itens preconizados pelo COTS no quesito de mobilização e organização comunitária.

Ao final da entrevista, Dusce enfatiza a questão do comprometimento com esse tipo de projeto. As dificuldades fazem com que muitos não aceitem fazer parte da assistência técnica, pois “*não é um trabalho fácil, não necessariamente ganha bem, você faz porque acredita naquilo*”, conclui. Então, retoma-se aqui, a questão da adesão à “causa”, da necessidade de agentes que se comprometam com a causa para dar prosseguimento ao acesso às políticas públicas.

⁹⁹ Em tempo, a Portaria nº 172, de 10 de maio de 2016, define, no seu Anexo I (Item 1.2.4), que a partir de 1º de julho de 2016, o “custo com a execução do trabalho social, que corresponderá ao custo do trabalho de elaboração, mobilização, orientação e participação dos beneficiários no projeto, ficando limitado a R\$ 700,00 (setecentos reais), por contrato firmado com o beneficiário final”. Os novos valores estipulados para os custos com a edificação da unidade habitacional, a assistência técnica e o trabalho social são referentes à fase 3 do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV).

4.4 Diálogos complementares

Para ampliar a discussão sobre as particularidades que envolvem a relação Estado-sociedade, iremos trazer mais duas experiências que explicitam a demanda por assistência técnica e capacitação dessas comunidades no que tange aos “trâmites burocráticos” exigidos para acessar os programas e projetos ou para se inserir na dinâmica comercial formal.

Uma experiência diz respeito ao Centro Público de Economia Solidária (CESOL), citado anteriormente, que executa uma política pública através da contratação de uma entidade da sociedade civil¹⁰⁰ que, nesse caso, é responsável pelo atendimento do Território de Identidade da Chapada Diamantina. Esse Centro tem como objetivo “articular oportunidades de geração, fortalecimento e promoção do trabalho coletivo baseado na economia solidária”, oferecendo assessoria técnica e educativa aos empreendimentos locais de economia solidária. Apesar do Centro ter sido implantado há menos de um ano e ainda estar em uma fase inicial de atendimento, a coordenadora¹⁰¹ revela algumas questões tanto relativas ao acesso à informação quanto às demandas e ao funcionamento do órgão.

Por exemplo, ela informa que o CESOL não dispõe de recursos para propaganda, por isso, a estratégia de divulgação do serviço é através da participação da equipe do Centro em reuniões e eventos realizados no município (reunião de conselhos municipais, do colegiado territorial etc.), através de contato com articuladores locais, além de uma página em uma rede social e alguns *spots* de rádio¹⁰² em alguns municípios. Ela explica de que forma os contatos estão sendo feitos:

O número de empreendimentos que buscam o CESOL diretamente é pequeno, até o momento um. A maioria expressiva dos atendimentos foram acordados a partir das oficinas de divulgação, outras poucas através de articuladores municipais (pessoa ou entidade). O mapeamento dos empreendimentos presentes na Chapada Diamantina foi feito na primeira etapa do projeto. Em Seabra estamos atendendo seis empreendimentos, em todos os casos o primeiro contato aconteceu durante a oficina de apresentação do CESOL.

A pouca procura, segundo ela, se deve à baixa capacidade de alcance da divulgação “e da especificidade do nosso atendimento que é desconhecido da maioria”. Mas faz uma

¹⁰⁰ Entidade: Central de Apoio à Empreendimentos de Economia Solidária (CAEES).

¹⁰¹ Entrevista concedida via e-mail, em abril de 2016.

¹⁰² Os *spots* de rádio são utilizados como pequenas peças publicitárias, empregando locução e efeitos sonoros.

ressalva: “no entanto, quando falo de pouca demanda, falo em relação ao tamanho do público. Hoje nossa demanda de atendimento é muito maior do que a nossa capacidade de abarcá-la”. Até agora, o Centro já visitou 25 grupos e, desses, 23 entraram em processo de atendimento e estão em diferentes fases.

Ela explica que a maioria desses grupos estão na fase de elaboração do estudo de viabilidade econômica, “que é uma fase onde o grupo reúne e sistematiza dados sobre seu processo de produção. Aqui as demandas são estruturadas, mais do que atendidas”. O processo de elaboração do estudo é uma etapa importante, “pois muitas decisões são tomadas, o grupo percebe o que está encarecendo a produção, se tem algum produto que está dando prejuízo, qual é o preço de custo de cada produto e que valor pode ser oferecido como desconto”, ressalta. A partir daí, são identificados os possíveis gargalos e são dados os encaminhamentos. Na maioria dos casos, a demanda refere-se à comercialização dos produtos.

Para garantir a capilaridade das ações do Centro, se faz necessária uma articulação com diversas entidades atuantes no Território, tais como órgãos de assessoria, prefeituras e sindicatos. Nesse aspecto, uma das parcerias firmadas pelo CESOL foi com o Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET/Chapadeiros)¹⁰³, vinculado ao Instituto Federal da Bahia (IFBA), sobre quem iremos falar mais agora.

O NEDET funciona no *campus* do IFBA localizado em Seabra. Uma das atividades do Núcleo que me chamou a atenção – e é, justamente, uma ação conjunta com o CESOL – foi a Oficina de Elaboração de Projetos realizada em janeiro de 2016, no município de Andaraí (pertencente ao Território de Identidade da Chapada Diamantina). Quando vi a divulgação da oficina, fiquei interessada em saber o que motivou sua realização, quais eram as demandas.

Em entrevista concedida por e-mail, uma participante do NEDET me deu mais informações:

É uma demanda recorrente das associações e entidades do Território de serem capacitadas para poderem concorrer aos editais. Observamos que pouquíssimos recursos são investidos na Chapada por esse viés, pois as

¹⁰³ Executado desde março de 2015, o projeto “Chapadeiros: Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial (Nedet) na Chapada Diamantina-Bahia”, desenvolvido pelo *Campus* Seabra do IFBA, pretende articular políticas públicas com foco na inclusão produtiva e gestão social. Aprovado em edital do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), em novembro de 2014, o projeto tem financiamento do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) e da Secretaria Especial para Mulheres (SPM) do Governo Federal. Informações disponíveis em: <http://www.seabra.ifba.edu.br/index.php/aceso-noticias-gerais/249-campus-seabra-realiza-projeto-de-pesquisa-e-extensao-no-ambito-da-chapada-diamantina>.

associações não têm acesso aos editais ou ficam nas mãos de pessoas que cobram pra fazer esse serviço. Enquanto NEDET, somos levados a elaborar alguns projetos para o Território, mas o NEDET tem prazo pra acabar, o objetivo é que o pessoal aprenda o mínimo e não dependa da gente pra isso. Ou, pelo menos, comece a se familiarizar com isso.

Ela explicou que o conteúdo da oficina foi bem técnico, sobre o que é projeto, o que deve ser colocado nos formulários, tais como apresentação, justificativa, objetivo etc. Segundo ela,

Percebemos que a maioria do pessoal tem ideias para suas comunidades ou grupos produtivos, mas não conseguem organizá-las no formato de projeto. Não sabem o que colocar nas metas ou os indicadores... Enfim, foi apenas um primeiro contato para muitos. Tivemos a experiência dos editais da CAR, por exemplo, que não exigiam nenhum texto, eram apenas formulários. Mas para muitos foi a primeira vez que submetiam um projeto em um edital e não entenderam quando não foram selecionados, pois ainda não entendiam a lógica da concorrência dessas ferramentas... A oficina também é pra instruir nesse sentido. Chamar a atenção para a importância do diagnóstico, ou que há problemas que não precisam de dinheiro (projeto/edital) para serem resolvidos etc.

A avaliação sobre a oficina é muito boa. Estiveram presentes 25 participantes, dentre eles, agricultores, sindicatos e secretários ou técnicos municipais de agricultura. A participante do NEDET afirma que seria necessário realizar outras oficinas para avançar nos conteúdos, mas ela diz que a equipe é pequena para dar conta de toda a demanda – são três técnicos e o coordenador. Além desta oficina, o Núcleo realiza mobilizações com as representações do poder público e da sociedade civil que atuam no Colegiado Territorial da Chapada Diamantina, custeiam alimentação e transporte para os participantes das comunidades e, nas atividades do Colegiado custeadas pelo NEDET, eles fazem o esforço de comprar a alimentação com os agricultores (já compraram o lanche e o café da manhã com moradores da comunidade de Vão das Palmeiras que haviam feito um curso de derivados da mandioca).

Ela informa também que, além da demanda sobre elaboração de projetos, as comunidades também solicitam formações sobre o PAA, o PNAE, o PRONAF, sobre agroecologia, meio ambiente e questões hídricas, questões jurídicas de associações ou processos de certificação de comunidades quilombolas, dentre outros.

Mas antes de tomar conhecimento sobre a oficina de elaboração de projetos do

NEDET, fiquei sabendo sobre o trabalho do IFBA quando fui apresentada a um professor¹⁰⁴ pela liderança de Cachoeira/Mocambo. Era novembro e a comunidade se preparava para realizar o evento do Dia da Consciência Negra. Segundo a liderança, esse professor do IFBA e sua esposa estavam se disponibilizando voluntariamente a ajudar ensaiando uma peça sobre a história da comunidade que seria apresentada no evento. Estava presente na comunidade no dia do evento e pude constatar que a peça foi um sucesso. Vários moradores participaram da encenação, relembrando causos e situações vivenciadas por eles e pelos seus ancestrais. Nesse sentido, vale ressaltar mais uma vez a importância tanto de órgãos e instituições que se fazem presentes e têm como finalidade o apoio e o atendimento aos diversos segmentos da população quanto desses agentes comprometidos com a causa, que vão, muitas vezes, além das suas atribuições enquanto funcionários públicos e se dedicam a contribuir em diversos aspectos para as comunidades e populações atendidas ou não pelos projetos em execução.

Não se deve perder de vista, entretanto, a cada vez mais frequente atuação de agentes “de fora” da órbita estatal, tanto em seu aspecto colaborativo quanto no entendimento de que essa atuação está estreitamente relacionada à atribuição de funções antes desempenhadas pelo corpo do Estado à agentes externos através de parcerias público-privado ou de terceirizações e subcontratações. Embora possa existir a necessidade de descentralizar as ações do Estado, a delegação de certas atribuições a outros agentes está associada à ideia de enxugamento do Estado e de suas funções (Estado mínimo), tornando-o não mais o provedor exclusivo dos serviços públicos, mas assumindo o papel de coordenador e fiscalizador. Além disso, como nos mostrou Dagnino (2004), a abertura à participação da sociedade civil organizada nas políticas públicas se mostrou mais restrita à execução dessas políticas do que à discussão e decisão sobre elas.

Portanto, torna-se importante a observação e a análise desse processo enquanto uma tendência em curso na administração pública nacional, na perspectiva de identificar seus benefícios, mas, principalmente, os limites e as consequências desse distanciamento (e desresponsabilização) cada vez maior do Estado na provisão dos direitos sociais através das políticas públicas.

Assim, a proposta deste capítulo foi demonstrar, através desses casos e desses personagens (sejam eles do Estado, das comunidades ou outros agentes), como a política pública sai do papel e se “materializa” (ou como dialoga com os seus beneficiários) e o papel

¹⁰⁴ Esse professor é um dos coordenadores do projeto do Grupo de Pesquisa Muanzi (IFBA/CNPq) chamado “Etnoconhecimento e qualidade da água nas comunidades tradicionais do município de Seabra”.

dos agentes no processo de implementação das políticas. Há ainda um longo caminho a ser trilhado para facilitar essa relação entre Estado e sociedade, uma relação permeada por diversos agentes e com graus diferentes de envolvimento.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS (ou para dar continuidade ao diálogo)

Retomando ao ponto de partida deste trabalho, os percursos trilhados só puderam ser definidos ao iniciar a pesquisa de campo e conhecer os meus interlocutores. Assim como a formulação de políticas públicas deve, em tese, estar sintonizada com as demandas de quem irá acessá-la, o objeto desta pesquisa e os caminhos seguidos até aqui estiveram de certo condicionados não ao “estabelecido” quando do início da concepção deste trabalho, mas às histórias ouvidas e vividas no campo. A partir dessa perspectiva, se tornou possível identificar e observar o cenário, os personagens (protagonistas ou não), os bastidores e os roteiros disponíveis dessa narrativa, embora existam inúmeros desfechos possíveis.

Em perspectiva, partimos da proposta de analisar o diálogo entre as políticas públicas e as populações rurais, ou seja, discutir a relação que se estabelece entre esses dois pólos, considerando aspectos que dizem respeito à participação dos agentes na formulação e implementação de tais políticas, ao grau de flexibilidade das normativas, à adequação dos programas e projetos à realidade local etc. Embora estejamos tratando de políticas públicas, não interessa realizar uma avaliação pró-forma baseada em critérios e parâmetros estabelecidos de eficiência, efetividade ou custo-benefício para classificá-las em positivas ou negativas e, sim, desvendar os processos que as envolvem e a disposição dos diferentes agentes nessa dinâmica, dado, inclusive, que as políticas públicas estão sempre em processo de ressignificação, de mudança.

Aqui, o diálogo está aberto. Não serão apresentadas conclusões definitivas, mas, ao contrário, traremos algumas análises desenvolvidas acerca desses personagens encontrados ao longo da pesquisa, seus pontos de vista, e alguns gargalos identificados na implementação das políticas públicas. Tudo isso, porém, com a intenção de trazer mais elementos para esse debate que é bastante amplo e heterogêneo. E por quê? Para além de perspectivas individuais ou análises enviesadas, existem situações concretas que revelam tais “gargalos” e que, em outras palavras, atrapalham e dificultam o acesso das populações rurais às políticas a elas destinadas.

Inicialmente, podemos pontuar a fase de elaboração das políticas públicas, na qual, constitucionalmente, deveria haver forte participação dos segmentos interessados. Nas entrevistas com as lideranças das comunidades, foi possível perceber que existe um certo grau de participação em reuniões e eventos, mas muitas vezes apenas como convidados, sem

direito a voz e voto.

Existe, claramente, uma oscilação desse grau de participação nas instâncias deliberativas, seja em função (da abertura) do governo vigente, seja a partir (da receptividade) de órgãos e políticas específicas. Diversas pesquisas apontam para essa heterogeneidade dentro do Estado, a partir da ótica dos movimentos e beneficiários:

O “governo”, portanto, não é visto como algo monolítico, assim como o conjunto dos Conselhos subordinados aos diferentes ministérios também são avaliados de modo distinto do ponto de vista dos movimentos. Em relação aos “movimentos rurais”, os Ministérios do Desenvolvimento Agrário e o de Combate à Fome e Desenvolvimento Social parecem ser aqueles com os quais há uma relação mais ativa. Outros Ministérios citados como interlocutores mais “fechados”, mas sobre os quais incidem as demandas desses movimentos, foram o Ministério do Meio Ambiente, da Educação e da Justiça (COMERFORD; ALMEIDA; PALMEIRA, 2014, p. 73).

Em outra pesquisa sobre a participação dos movimentos de *povos e comunidades tradicionais* nas esferas de governo, por exemplo, é assinalada essa variação:

Tomamos emprestados os termos de Hasenbalg (1992) para argumentar que existem “áreas moles” e “áreas duras” para a participação social nas esferas do governo. Ou seja, há espaços onde a participação social é bem-vinda e aceita e há outros onde ela é tratada como entrave e empecilho – especialmente aqueles ligados a uma visão desenvolvimentista do projeto de governo (GUEDES, MELLO; PEREIRA, 2014, p. 107).

Este quadro, por si só, já permite problematizar as chances das políticas públicas não abarcarem as complexidades inerentes aos diversos segmentos a serem atendidos e suas necessidades, principalmente, quando há outros interesses em jogo, como o agronegócio, e outros atores mais poderosos, como a bancada ruralista no governo. Poderia ser “apenas” uma luta de braço, se os personagens não estivessem em posições tão desiguais. Assim sendo, dentre os diversos atores que estão envolvidos na elaboração e implementação de políticas públicas, há de se considerar que o poder de ingerência de cada um deles irá depender de um conjunto de aspectos que variam no tempo e no espaço.

Passada a fase de elaboração (no plano macro), as políticas se materializam em programas e projetos regidos por leis e normativas que podem, por um lado, servir apenas de orientação geral para o funcionamento desses programas e, por outro, engessar o processo de implementação e não permitir a inclusão de casos particulares. Essa situação é visualizada,

por exemplo, em casos nos quais certa documentação exigida para o acesso aos tais programas não é de fácil obtenção por parte dos beneficiários.

Em outros casos, além de documentação pessoal (dos beneficiários) e jurídica (das associações, cooperativas etc.), são exigidos formulários e/ou projetos para se candidatar a receber recursos públicos ou privados. Aqui temos um dos grandes problemas identificados nesta pesquisa, ou melhor, foram justamente esses impasses que me conduziram para a questão do acesso às políticas públicas, aos programas, aos projetos e aos editais. Na fala de todos que participaram da pesquisa – moradores e lideranças das comunidades, agentes públicos, agentes interlocutores e também na pesquisa bibliográfica – foram reveladas as inúmeras dificuldades encontradas nessa etapa, sendo as principais descritas abaixo:

Falta de acesso à rede e a equipamentos: como relatado nos capítulos anteriores, os moradores dependem, muitas vezes, de computadores e acesso à internet disponibilizados pelos sindicatos locais ou outras estruturas para acionar os programas e projetos. Além disso, a falta de internet prejudica bastante o acesso à informação sobre os programas e editais disponíveis.

Falta de conhecimento sobre os trâmites burocráticos: em geral, as populações rurais têm pouca aproximação com a documentação formal exigida pelos programas. Outro ponto importante é que o perfil da maioria é de baixa escolaridade, o que também dificulta esse processo, tanto por uma dificuldade objetiva de entendimento, quanto pela dimensão subjetiva de que eles não se sentem capazes de realizar tais ações.

Falta de assistência técnica: a referência ao *projetista* circulou nos discursos tanto de lideranças, quanto dos agentes interlocutores. A elaboração de projetos é uma atividade complexa e não há um bom suporte para essas populações que dependem de pessoas que tenham *know-how* no assunto. A ausência desse “profissional” ou de capacitação para que os próprios moradores aprendam “a andar com as próprias pernas” implica na perda recorrente de oportunidades de acesso aos recursos.

Preocupação quanto às punições: quando os movimentos conseguem acessar os programas, há um receio quanto à prestação de contas e às sanções relativas às possíveis irregularidades encontradas.

Embora existam movimentos sociais com um histórico antigo de luta, é só a partir da redemocratização do país, na década de 80, que há uma maior abertura do Estado no atendimento às demandas de alguns segmentos da sociedade e, ainda assim, é nos anos 2000 que eles realmente conseguem ter mais voz e acesso às políticas públicas implementadas

nesse período. Considerando, então, que o cenário de participação das populações rurais nos processos decisórios e que a garantia de acesso às políticas públicas direcionadas são elementos recentes (muitas comunidades só começaram a buscar seus direitos e serem atendidas após a certificação de comunidade remanescente de quilombo, por exemplo), entende-se a atuação muitas vezes “tímida” de diversas lideranças de pequenas comunidades país afora. Ainda existem muitas “incertezas” sobre os trâmites burocráticos do Estado, os caminhos e formas de inserção nos espaços de discussão e disputa política. Em suma, para muitas lideranças e comunidades, esse ainda é um terreno permeado por receios e dúvidas.

É nesse contexto que se destaca a importância dos agentes “ligados à causa” e dos órgãos e espaços onde essas populações podem encontrar apoios. Nesse sentido, a atuação dos agentes públicos pode ser determinante na implementação das políticas públicas, na medida em que eles detêm certo domínio sobre as normativas existentes e podem, a partir de um comprometimento pessoal, estabelecer um diálogo com as entidades ou os beneficiários com o intuito de desatar os nós existentes em busca da inclusão dos diversos segmentos nas políticas públicas – ou seja, esses agentes podem fazer uma intermediação entre as normativas e o público-alvo.

Assim como os agentes públicos que, no seio do seu espaço laboral, tentam “fazer a diferença” para garantir a participação de determinados segmentos nos programas e projetos, também foram identificados outros agentes que, voluntariamente, estabelecem uma interlocução entre o Estado (através das políticas públicas) e os beneficiários. Em outras palavras, no percurso desta pesquisa, encontramos aqueles (por acaso, também funcionários públicos, mas que realizam intervenções fora do âmbito do seu órgão de trabalho) que tentam suprir as lacunas existentes (como a falta de assistência técnica) para que as lideranças e associações possam acessar os programas disponíveis localmente – vide o PAA e o PNHR na comunidade de Cachoeira da Várzea/Mocambo da Cachoeira em Seabra. No período em que estive no campo, eu mesma, em alguma medida, exerci esse papel de agente interlocutor ao preencher os formulários necessários à renovação do contrato com o PAA para a comunidade de Cachoeira/Mocambo e ao elaborar um relatório sobre a situação das casas inconclusas em Vão das Palmeiras para ser encaminhado aos órgãos responsáveis.

Ponto também importante identificado nesta pesquisa, acerca dos espaços onde é possível encontrar apoios, os Sindicatos dos Trabalhadores Rurais e dos Produtores Rurais de Seabra foram citados em vários momentos das entrevistas com as lideranças das comunidades enquanto espaços que oferecem ajuda na implementação de políticas e programas, que

oferecem cursos de capacitação e são locais de divulgação de informação. Essa divulgação é feita através de reuniões de conselhos, colegiados etc. que acontecem no sindicato e permitem que diversos órgãos apresentem os programas disponíveis para a população rural. Assim como os sindicatos, foram citados alguns órgãos específicos nas esferas municipal, estadual e federal com os quais as comunidades podem contar ou, como disse Seu Raimundo, “*onde a gente tem 'representante'*”.

Assim, esse contexto de implementação de políticas públicas revela-se “complexo” ao envolver diferentes agentes e depender de diferentes órgãos para que as políticas sejam efetivadas. Os autores Silva e Melo (2000, p. 12) confirmam esta análise utilizando-se do conceito de *redes de implementação*:

o conceito de redes de implementação é particularmente apropriado para capturar o fato de que as políticas públicas são implementadas fundamentalmente através de redes de agentes públicos e, cada vez mais frequentemente, também por agentes não-governamentais. A implementação quase nunca está a cargo de um agente apenas e não ocorre no âmbito de uma organização apenas mas de um campo interorganizacional.

Em um segundo momento, quando as comunidades conseguem que algum programa seja implementado, outras dificuldades surgem. Em primeiro lugar, embora em alguns casos sejam realizadas diversas reuniões para orientar os beneficiários acerca da intervenção, são raros os casos em que o projeto é de fato discutido com a população – sejam em projetos implementados por organizações locais, sejam por entidades/empresas externas. Em geral, os projetos chegam prontos, sem adequação à realidade local, e há pouca ingerência por parte dos interessados. Os programas de habitação de interesse social são um grande exemplo dessa prática, pois, em relação ao projeto técnico, há uma “praticidade” em utilizar projetos padronizados ou pré-aprovados nas instâncias de análise dos órgãos. Neste trabalho, os dois programas habitacionais implementados nas comunidades não tiveram o projeto das unidades habitacionais discutido previamente com as famílias. Essa falta de discussão é refletida nas alterações que são feitas pelos moradores após a entrega das moradias – embora todos afirmem estar bastante felizes e agradecidos pela realização do programa, até mesmo aqueles que “receberam” suas casas inconclusas pelo programa implementado na comunidade de Vão das Palmeiras.

Outra questão abordada neste trabalho diz respeito aos limites institucionais encontrados na estrutura estatal que também afetam o processo de implementação dessas

políticas. Como vimos, desde o atraso na liberação de recursos até a dificuldade de lidar com formatos novos de execução de determinadas políticas, há diversos aspectos que demonstram ainda a debilidade do Estado no atendimento a diferentes demandas. Uma reflexão interessante pode ser feita a partir da experiência dos programas habitacionais implementados nas comunidades de Cachoeira/Mocambo e Vão das Palmeiras. Conforme discutido nos capítulos anteriores, lembraremos aqui que o projeto executado em Vão das Palmeiras partiu de uma Seleção Pública lançada pelo governo estadual, a partir da qual se contratou uma entidade sem fins lucrativos para tal intervenção. Esse projeto ficou inacabado (pelos diversos motivos já relatados no capítulo anterior) e o estado não conseguiu dar uma resolução até hoje para essa situação. Em contrapartida, o projeto executado em Cachoeira/Mocambo foi uma iniciativa liderada por uma associação quilombola vizinha, através da qual o projeto foi aprovado pela Caixa e executado em todas as suas etapas até a conclusão. Será, então, que a iniciativa popular pode ser mais transformadora do que a ação tutelar do Estado?

De todo modo, os programas analisados neste trabalho se mostraram de extrema importância para as comunidades pesquisadas, vindo ao encontro de antigas demandas dos moradores. Se analisarmos, por exemplo, a rotatividade de mão de obra dos moradores que estavam participando do mutirão para construção das casas, devido à necessidade de ir trabalhar em São Paulo, o PAA – ao garantir a compra dos alimentos produzidos na comunidade por um preço bom – tende a colaborar com a permanência dos agricultores no campo e permitir que eles tenham uma renda fixa pelo tempo de duração do contrato. Nesse mesmo sentido, a produção de unidades habitacionais para famílias que vivem em coabitação ou que vivem em habitações improvisadas e insalubres, repercute na autoestima dos moradores e na confiança de que ter uma casa é o primeiro passo para batalhar por outros direitos sociais.

Assim, a motivação em se discutir a implementação de políticas públicas para o campo também perpassa pela ideia de que as populações que ali vivem possuem um modo de vida particular, com relações e organização social próprias, que devem ser respeitados. No entanto, os moradores dessas localidades também mantêm-se em constante movimento e tendem a acompanhar certas dinâmicas da sociedade “moderna” e “globalizada”. Portanto, torna-se indispensável a elaboração de políticas públicas direcionadas e contextualizadas que, por um lado, atendam às demandas específicas respeitando as características locais e, por outro, não percam de vista o processo natural de (re)invenção do ser e do coletivo.

Desse modo, este trabalho se propôs a discutir a dinâmica entre o Estado (através da

elaboração e implementação de políticas públicas) e as populações rurais trazendo perspectivas de diferentes atores envolvidos nesse processo, na tentativa de realizar uma análise que – ainda que limitada no tempo e no espaço – possa ratificar a necessidade de se ampliar o diálogo e apoiar as discussões acerca dessa temática que ainda demanda bastante atenção por parte de gestores públicos, pesquisadores, militantes, movimentos e da sociedade, de uma maneira geral. Pois, de que serve o Estado direcionar recursos e conceber programas importantes, se o próprio público-alvo não tem meios para acessá-los ou não se vêem representados nos processos de implementação? Em conversa por telefone com Rozânia, ela desabafou sobre essa situação:

Maria, tem muitos projetos para comunidades quilombolas. Eles põem o projeto, mas eles põem 200 obstáculos pra gente não chegar lá! Nós, de comunidade quilombola, nós não temos pessoas capacitadas, formadas pra estar nos ajudando. Então, eles põem o projeto, mas dificultam pra gente. O que acontece? A gente acaba desistindo, porque a gente não tem ninguém pra nos ajudar.

Este desabafo foi suscitado pelo relato sobre as dificuldades que a liderança está tendo em aprovar um novo projeto de produção habitacional do PNHR via Caixa. A deficiência de informações, a complexidade das portarias que regulamentam o programa e os novos trâmites exigidos para as entidades a partir da atualização das regras do programa confundem e criam obstáculos à ação destas pequenas associações.

Paralelamente, mas não menos importante, vive-se um novo momento histórico no país no qual os direitos penosamente conquistados após muitos anos de luta dos movimentos vão sendo pouco a pouco descartados, impactando, principalmente, estes segmentos da população historicamente preteridos pela ação do Estado. Muitas conquistas angariadas a partir da Constituição de 88 e implementadas especialmente nos governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2015) – embora tenham sido gestões muito aquém do que foi “prometido” – encontram-se à deriva e, infelizmente, à mercê de grupos historicamente hegemônicos do país que vão na contramão de qualquer ideário que comungue com premissas de igualdade, justiça e democracia.

Portanto, as políticas públicas de regularização fundiária de terras quilombolas (e de outros povos e comunidades tradicionais), os programas de habitação para as faixas de menor renda, assim como outras políticas direcionadas às populações rurais e comunidades tradicionais (ênfatizadas anteriormente neste trabalho, a partir da incorporação da “diferença”

e da “diversidade” no atendimento do Estado) estão sendo desmanteladas no atual cenário de retrocesso de direitos que estamos vivenciando. No entanto, uma coisa é certa: os diversos grupos que vivem em localidades rurais "descobriram" que têm direitos e agora lutam muito mais, mesmo quando o cenário não favorece.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. Introdução. In: _____ (Org.). **Participação popular em políticas públicas**: espaço de construção da democracia brasileira. São Paulo: Instituto Pólis, 2006. 124 p.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Nas bordas da política étnica: os quilombos e as políticas sociais. **Boletim Informativo do Nuer**. Territórios quilombolas: reconhecimento e titulação das terras. Florianópolis, UFSC, v. 2, n. 2, p. 15-44, 2005. Disponível em: <http://nuer.ufsc.br/files/2014/04/w-wsptjzrurz_boletim_nuer__2.pdf>. Acesso em: out. 2015.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Terra de quilombo, terras indígenas, “babaçuais livre”, “castanhais do povo”, faixinais e fundos de pasto**: terras tradicionalmente ocupadas. 2.a ed, Manaus: pgsca–ufam, 2008.

ALVAREZ, Sonia E.; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo. Introdução: o cultural e o político nos movimentos sociais latino-americanos. In: _____ (Org.). **Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino-Americanos**: novas leituras. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.

ANJOS, Cláudia Regina dos (Org.). **Guia prático para normalização de trabalhos acadêmicos da Biblioteca do IPPUR/UFRJ**. Ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2014.

ANTROSIO, Jason. Inverting development discourse in Colombia: transforming andean hearths. **American Anthropologist**, v. 104, n. 4, p. 1110-1122, 2002.

ARRUTI, José Maurício. **Mocambo**: antropologia e história do processo de formação quilombola. Bauru, SP: Edusc, 2006.

BACELAR, Tânia. As Políticas Públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos [et al.]. (Org.). **Políticas Públicas e Gestão Local**: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro: FASE, 2003.

BACHELARD, Gaston. **A poética do espaço**. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

BAHIA. Lei nº 13.204, de 11 de dezembro de 2014. **Modifica a estrutura organizacional da Administração Pública do Poder Executivo Estadual e dá outras providências**. Salvador, BA: 2014.

BOURDIEU, Pierre. **As estruturas sociais da economia**. Porto: Campo das Letras Editores S.A, 2006.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. Reflexões sobre como fazer trabalho de campo. **Sociedade e cultura**, v. 10, n. 1, p. 11-27, jan./jun. 2007. Disponível em: <<http://www.revistas.ufg.br/index.php/fchf/article/view/1719>>. Acesso em: jul. 2015.

BRASIL. **Cartilha Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar: renda para quem produz e comida na mesa de quem precisa!** Brasília: MDA/MDS, 2012.

BRASIL. **Programa de Aquisição de Alimentos – PAA: resultado das ações da CONAB em 2015**. Brasília, 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto nº 4.886, de 20 de novembro de 2003. **Institui a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial - PNPIR e dá outras providências**. Brasília: Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 2003(a).

BRASIL. Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003. **Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**. Brasília: Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 2003(b).

BRASIL. Decreto de 13 de julho de 2006. **Altera a denominação, competência e composição da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais e dá outras providências**. Brasília: Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 2006.

BRASIL. Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. **Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais**. Brasília: Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 2007(a).

BRASIL. Decreto nº 6.261, de 20 de novembro de 2007. **Dispõe sobre a gestão integrada para o desenvolvimento da Agenda Social Quilombola no âmbito do Programa Brasil Quilombola, e dá outras providências**. Brasília: Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 2007(b).

BRASIL. **Guia de Políticas Públicas para Comunidades Quilombolas: Programa Brasil Quilombola**. Brasília: Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, 2013.

BRASIL. Presidente (1956-1961). **Discursos selecionados do Presidente Juscelino Kubitschek**. Luíza Helena Nunes Pinto (Org.). Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009. 68p.

BRASIL. **Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR**. Ministério das Cidades.

Disponível em:

<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/cartilha_pnhr_2.pdf>. Acesso em: jul. 2015.

COMERFORD, John; ALMEIDA, Luciana; PALMEIRA, Moacir. O mundo da participação e os movimentos rurais: entre mobilizações, espaços de interlocução e gabinetes. In: LOPES, José Sergio Leite; HEREDIA, Beatriz Maria Alasia de (Org.). **Movimentos sociais e esfera pública: o mundo da participação: burocracias, confrontos, apendizados inesperados**. Rio de Janeiro: CBAE, 2014. p. 69-89.

CONAB/MAPA. **Oficina de Documentação Participativa do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar - PAA**. Região Centro-Oeste. Relatório-Síntese.

Goiânia, 7-9 de junho de 2006. Disponível em:

<<http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/bee6a7296bb4e092e6d2b16773badca6..pdf>>. Acesso em: mar. 2016.

DAGNINO, Evelina. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (Coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.

DAVID, Cesar de; CORRÊA, Walquíria Krüger. A política agrária e as transformações na agricultura brasileira: de 1960 aos dias atuais. **Geosul**, Florianópolis, v. 17, n. 33, p. 23-43, jan./jun. 2002. Disponível em:

<<https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/13785>>. Acesso em: out. 2015.

DINIZ, Eli. Engenharia institucional e políticas públicas: dos conselhos técnicos às câmaras setoriais. In: PANDOLFI, Dulce (Org.). **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 1999. 345 p.

ESTEVA, Gustavo. Desarrollo. In: SACHS, Wolfgang (Ed.). **Diccionario del Desarrollo: una guía del conocimiento como poder**. PRATEC, Perú, 1996. (primera edición en inglés en 1992).

FAVRET-SAADA, Jeanne. Ser afetado. **Cadernos de Campo**, n. 13, p. 155-161, 2005. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/cadernosdecampo/article/viewFile/50263/54376>>. Acesso em: nov. 2015.

FRANZESE, Cibele. Mudanças recentes no Estado brasileiro: a reforma do modelo nacional desenvolvimentista – entre a garantia de direitos e a abertura do mercado. In: ALBUQUERQUE, Maria do Carmo (Org.). **Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira**. São Paulo: Instituto Pólis, 2006. 124 p.

GRUPO GESTOR DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (GGPAA). Resolução nº 62, de 24 de outubro de 2013. **Dispõe acerca da destinação dos alimentos adquiridos com recursos do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA**. Brasília: Diário Oficial da União, 2013.

GUATTARI, F.; ROLNIK, S. **Micropolítica: Cartografias do desejo**. Petrópolis: Vozes, 1996.

GUEDES, André Dumans; MELLO, Marcelo Moura; PEREIRA, José Carlos Matos. Conflitos, visibilidades e territórios: a participação social na perspectiva dos povos e comunidades tradicionais. In: LOPES, José Sergio Leite; HEREDIA, Beatriz Maria Alasia de (Org.). **Movimentos sociais e esfera pública: o mundo da participação: burocracias, confrontos, apendizados inesperados**. Rio de Janeiro: CBAE, 2014. p. 91-121.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **A Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais na Visão de seus Membros**. Relatório de Pesquisa. Brasília: IPEA, 2012.

LAGO, Luciana Corrêa do (Org.). **Autogestão Habitacional no Brasil: utopias e contradições**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2012.

LEITE, Ilka Boaventura. O Projeto Político Quilombola: desafios, conquistas e impasses atuais. **Revista Estudos Feministas**, vol. 16, n. 3, Florianópolis, Sept./Dec.2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2008000300015&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: out. 2015.

MATA, Roberto da. O ofício do etnólogo, ou como ter “Anthropological Blues”. In: NUNES, Edson de Oliveira (Org.). **A aventura sociológica**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. p. 23-35.

MELLO, Cecília C. do Amaral. Agenda 21 local: um glossário analítico para o debate. In: ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília C. do Amaral; BEZERRA, Gustavo das Neves (Org.). **Cidade, ambiente e política: problematizando a Agenda 21 local**. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

MONTENEGRO, Jorge. Povos e Comunidades Tradicionais, Desenvolvimento e Decolonialidade: articulando um discurso fragmentado. **Revista Okara: geografia em debate (UFPB)**, v. 6, n. 1, p. 163-174, 2012. Disponível em: <<http://www.okara.ufpb.br/ojs/index.php/okara/article/view/13612>>. Acesso em: ago. 2015.

NAIME, Jéssica. Política de Habitação Social no Brasil pós 2003: incentivos e barreiras estatais à produção associativa. In: LAGO, Luciana Corrêa do (Org.). **Autogestão Habitacional no Brasil: utopias e contradições**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2012. p. 70-115.

OLIVEIRA, Antonio. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 46, p. 1551-1575, 2012. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/15189/1/Antonio%20Oliveira.pdf#page=3&zoom=auto,-122,394>>. Acesso em: fev. 2016.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à Razão Dualista: o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2013.

PANDOLFI, Dulce. Apresentação. In: _____ (Org.). **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999. 345 p.

PAOLI, Maria Célia; TELLES, Vera da Silva. Direitos Sociais: conflitos e negociações no Brasil contemporâneo. In: ALVAREZ, Sonia E.; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo (Org.). **Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino-Americanos: Novas leituras**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.

ROCHA, Ana Georgina Peixoto; CERQUEIRA, Patrícia da Silva; COELHO, Vanessa Pfeifer. Um panorama do Programa de Aquisição de Alimentos no Estado da Bahia: estudos de caso em Boa Vista do Tupim, Tapiramutá e Vitória da Conquista. **Revista Sociedade e Desenvolvimento Rural**, Vol. 1, Num. 1, 2007. Disponível em: <<http://www.inagrodf.com.br/revista/index.php/SDR/article/view/24/18>>. Acesso em: mar. 2016.

SACHS, Wolfgang. Introducción. In: _____ (Ed.). **Diccionario del Desarrollo: una guía del conocimiento como poder**. PRATEC, Perú, 1996. (primera edición en inglés en 1992).

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pensar el Estado y la sociedad**: desafios actuales. Buenos Aires: Waldhuter Editores, 2009. p. 17-47.

SANTOS, Sandra Regina Queiroz; SOARES, Naisy Silva; BENAVIDES, Zina Angélica Cáceres. Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA): o caso dos produtores de Ibicaraí-BA. **Revista de Estudos Sociais**, N. 33, Vol. 17, 2015. Disponível em: <<http://periodicoscientificos.ufmt.br/index.php/res/article/view/2119>>. Acesso em: fev. 2016.

SCHMITT, Claudia Job. Aquisição de alimentos da agricultura familiar: integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional. **Revista de Política Agrícola**, n. 2, abr./jun. 2005.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA (SEI). **Estatísticas dos Municípios Baianos**. Território de Identidade N. 3 Chapada Diamantina. v. 4. n. 2. Salvador: SEI, 2014.

SERVIÇO FEDERAL DE HABITAÇÃO E URBANISMO (SERFHAU). **Relatório preliminar de desenvolvimento local integrado do município de Seabra, BA**. SERFHAU: 1973. 189 p.

SILVA, Frederico Barbosa da; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. Políticas Sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In: JACCOUD, Luciana (Org.). **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Caderno NEPP/UNICAMP**, Campinas, n. 48, p. 1-16, 2000. Disponível em: <<http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper46.pdf>>. Acesso em: fev. 2016.

SHIRAISHI NETO, Joaquim (Org). **Direito dos povos e das comunidades tradicionais no Brasil**: declarações, convenções internacionais e dispositivos jurídicos definidores de uma política nacional. Manaus: uea, 2007.

TIAGO Horta. **NBR Entrevista**, Brasília: TV NBR, 2014. Programa de TV. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=1wJZG7uw8iY>>. Acesso em: mar. 2016.

VIEIRA, Suzane de Alencar. **Resistência e Pirraça na Malhada**: Cosmopolíticas Quilombolas no Alto Sertão de Caetité. 2015. 425p. Tese (Doutorado em Antropologia Social) - Museu Nacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

VIVEIROS DE CASTRO, Eduardo. O Nativo Relativo. **Mana**, v. 8, n. 1, p. 113-148: 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-93132002000100005&script=sci_arttext>. Acesso em: set. 2014.

Sites visitados:

www.car.ba.gov.br

www.cda.ba.gov.br

www.conab.gov.br

www.conder.ba.gov.br

www.ibge.gov.br

www.incra.gov.br

www.palmares.gov.br

www.sdr.ba.gov.br

www.seabra.ifba.edu.br

www.sedur.ba.gov.br

www.seppir.gov.br

www.seplan.ba.gov.br

www.setre.ba.gov.br

www.uneb.br/tag/seabra

ANEXOS

ANEXO A – Processo construtivo na comunidade de Vão das Palmeiras, Seabra/BA.

Moradia a ser substituída pelo programa – Julho/2009



Fonte: Acervo SEDUR

Capacitação em construção civil para os beneficiários mutirantes – Agosto/2010



Fonte: Acervo SEDUR

Início das obras – Agosto/2010



Fonte: Acervo SEDUR

Fundação – Outubro/2010



Fonte: Acervo SEDUR

Levantamento das paredes – Novembro/2010



Fonte: Acervo SEDUR

Unidade habitacional coberta – Maio/2011



Fonte: Acervo SEDUR

Estágio máximo de algumas unidades no momento de paralisação das obras – Maio/2011



Fonte: Acervo SEDUR

Unidade abandonada pelo programa, após melhorias realizadas pelos próprios beneficiários – Julho/2016



Fonte: Acervo pessoal da autora