

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS  
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

**NIVALDA APARECIDA CAMPOS**

**PODER LOCAL E ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS (ONGS) NO  
NORDESTE BRASILEIRO: O CASO DE LAGOA SECA, PB  
(1994 A 2006)**

**SÃO CARLOS  
2009**

**PODER LOCAL E ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS (ONGS) NO  
NORDESTE BRASILEIRO: O CASO DE LAGOA SECA, PB  
(1994 A 2006)**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS  
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

**NIVALDA APARECIDA CAMPOS**

**PODER LOCAL E ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS (ONGS) NO  
NORDESTE BRASILEIRO: O CASO DE LAGOA SECA, PB  
(1994 A 2006)**

**Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em  
Ciências Sociais da Universidade Federal de São  
Carlos – PPGCSO – UFSCar, como parte dos  
requisitos para obtenção do título de Doutor em  
Ciências Sociais.**

**Orientação: Prof. Dr. Marco Antônio Villa**

**SÃO CARLOS  
2009**

**Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da  
Biblioteca Comunitária/UFSCar**

C186pl

Campos, Nivalda Aparecida.

Poder local e Organizações Não-Governamentais (ONGS) no Nordeste brasileiro : o caso de Lagoa Seca, PB (1994 a 2006) / Nivalda Aparecida Campos. -- São Carlos : UFSCar, 2010.

197 f.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal de São Carlos, 2009.

1. Sociologia política. 2. Poder local. 3. Organizações não-governamentais. 4. Nordeste - secas. 5. Políticas públicas. 6. Coronelismo. I. Título.

CDD: 306.2 (20<sup>a</sup>)



**BANCA EXAMINADORA DA TESE DE DOUTORADO**  
**NIVALDA APARECIDA CAMPOS**  
11/11/2009

---

Prof. Dr. Marco Antonio Villa  
Orientador e Presidente  
Universidade Federal de São Carlos (UFSCar)

---

Prof. Dr. Thales Haddad Novaes de Andrade  
Universidade Federal de São Carlos (UFSCar)

---

Prof. Dr. Rodrigo Constante Martins  
Universidade Federal de São Carlos (UFSCar)

---

Profa. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy  
Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP)

---

Profa. Dra. Tania Regina de Luca  
Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP)

## AGRADECIMENTOS

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – FAPESP, pelas críticas e suporte financeiro.

Ao prof. Dr. Marco Antônio Villa, pela forma como conduziu o processo de pesquisa, estímulo e compreensão.

A todos os que financiam e levam adiante a universidade pública e gratuita que, além da formação acadêmica, me proporcionou suporte material e financeiro, sem os quais a realização de minha graduação não teria sido possível.

Ao prof. Dr. Jacob Carlos Lima (CSO/UFSCar) pela indicação de possíveis contatos com professores (as) da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), aos quais também aproveitei para agradecer, em especial a profa. Dra. Ghislaine Duque.

Aos membros da Banca de Qualificação, professor Dr. Thales Haddad Novaes de Andrade e a professora Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy, pelas valiosas contribuições.

Ao Zé Paulo pela compreensão, apoio emocional e por tornar minha vida tão mais feliz.

A todos de minha família, em especial a meu pai Joaquim, minha mãe Catarina, meus irmãos e irmãs – Antônio, Luzia, José Ailton, Isabel, Jaime, Matilde, Gaspar, Maria José, Alessandra e Tadeu – pelas orações e apoio no processo de conclusão da tese.

Às minhas amigas Quica, Lu, Cir, Si, Ju, Li e Dede pelas grandes alegrias compartilhadas e pelo incentivo. Em especial a Dede e a Cir por me auxiliar na coleta de material bibliográfico.

A Eliandra Bonotto pela amizade e por me auxiliar na transcrição das entrevistas.

Aos meus vizinhos queridos Everaldo e Sadao pelos momentos de descontração na Alameda dos Crisântemos.

Ao Luís Antônio e Ana Paula por me acolher em viagens a São Carlos.

Aos colegas da turma de doutorado do ano de 2005 pelas discussões, sugestões bibliográficas e pela amizade.

Aos amigos e amigas que fiz em São Carlos, pelos bons momentos que passamos juntos, os quais não irei esquecer.

Aos amigos e amigas que fiz em Alfenas e que estão torcendo para que mais essa etapa seja concluída.

A Bruma, pela companhia e brincadeiras.

## RESUMO

A pesquisa trata do modo como se relaciona o poder local institucionalizado e os novos atores institucionais, especialmente Organizações Não-Governamentais (ONGs), em um município do estado da Paraíba, região Nordeste do país, entre 1994 e 2006. O objetivo foi analisar o modo como se dá a relação entre atores sociais identificados com um novo modelo de gestão do Estado – o chamado setor público não-estatal -, e lideranças políticas em determinada região do país, distante muitas vezes dos grandes centros de decisão não apenas em termos geográficos mas também no que se refere a indicadores sociais relevantes e que permitem perceber aspectos socioeconômicos da composição e organização do espaço social. Os indícios de conflito entre ONGs e poder local despertou o interesse pela pesquisa tendo em vista que uma das questões que permeiam a atuação de ambos, ainda que de forma distinta, é o trato da questão das secas, matéria marcada historicamente pela intervenção estatal.

## **ABSTRACT**

This research focuses on the way local institutional political power relates to new institutional actors, especially non governmental organizations (NGOs), in a northeastern town in the state of Paraiba, between 1994 and 2006. We analyzed the relationship between the social actors, who represent a new model of state administration also known as non-state public sector on one side, and political leaderships on the other side, in a given region in the country, many times far from large decision-making centers not only in geographical aspects but also in terms of relevant social-indicators, and that allows us to realize the socioeconomic aspects of the composition and organization of the social space. The evidence of conflict between NGOs and local political power attracted attention and led to this research which takes into consideration that one of the questions that permeates the performance of both parties, though in a distinguished manner, is the approach to droughts, an issue historically addressed by the State.

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1- POPULAÇÃO RESIDENTE, POR SEXO E SITUAÇÃO DO DOMICÍLIO.....	31
TABELA 2 – PREFEITOS ELEITOS, ANO DAS ELEIÇÕES, PERÍODO DE GOVERNO E PARTIDO DESDE A EMANCIPAÇÃO DO MUNICÍPIO EM 1964.....	54

## LISTA DE GRÁFICO

<b>GRÁFICO 1 - LAGOA SECA: POPULAÇÃO RURAL E URBANA. CENSO DEMOGRÁFICO 2000.....</b>	<b>31</b>
--	-----------

## SIGLAS UTILIZADAS

ADENE	Agência de Desenvolvimento do Nordeste
ANA	Agência Nacional de Águas
AP1MC	Associação Programa 1 milhão de cisternas
ASA Brasil	Articulação no Semi-Árido Brasileiro
ASA PB	Articulação no Semi-Árido Paraibano
ASPTA	Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa
ATE	Rede de Assessoria Técnica
BNB	Banco do Nordeste
CAGEPA	Companhia de Água e Esgoto da Paraíba
CELB	Companhia Energética da Borborema
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
COOPERAR	Programa de combate à pobreza rural do Estado da Paraíba
DEMAT	Declaração Municipal de Atuação Emergencial
DNOCS	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMEPA	Empresa Estadual de Pesquisa Agropecuária da Paraíba S/A.
ENCONASA	Encontro Nacional da Articulação no Semi-Árido Brasileiro - ASA
FRS	Fundos Rotativos Solidários
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MI	Ministério da Integração Nacional
MMA	Ministério do Meio Ambiente
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PATAC	Programa de Aplicação de Tecnologias Apropriada às Comunidades
P1MC	Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semi-Árido: Um Milhão de Cisternas Rurais
PFL	Partido da Frente Liberal
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Mobilização Nacional

PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento/Brasil
PP	Partido Progressista
PPS	Partido Popular Socialista
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRP	Partido Republicano Progressista
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PV	Partido Verde
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
RTS	Rede Tecnologia Social
SESAN	Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SIGA	Sistema de Gestão de Documentos de Arquivos da Administração Pública Federal
STR	Sindicatos dos Trabalhadores Rurais
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
UFMG	Universidade Federal de Campina Grande

## SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	9
INTRODUÇÃO.....	12
<b>CAPÍTULO 1 - PODER LOCAL E CORONELISMO.....</b>	<b>15</b>
1.1 CORONELISMO, MANDONISMO OU CLIENTELISMO?.....	21
1.2 INDICADORES SOCIAIS E FATOS DE SIGNIFICAÇÃO GERAL.....	28
1.3 POPULAÇÃO E CONDIÇÕES SOCIOECONÔMICAS DE PRODUÇÃO.....	30
1.4 PRESENÇA DA APARELHAGEM GOVERNAMENTAL.....	42
1.5 PRESENÇA DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO.....	60
<b>CAPÍTULO 2 – SECA E DOMINAÇÃO.....</b>	<b>72</b>
2.1 A REPRODUÇÃO DAS RELAÇÕES DE DOMINAÇÃO.....	85
2.2 A ESFERA FEDERAL E O REFORÇO DAS RELAÇÕES DE DOMINAÇÃO.....	95
<b>CAPÍTULO 3 – LAGOA SECA: PODER POLÍTICO E REDES SOCIAIS.....</b>	<b>105</b>
3.1 ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO NA REGIÃO NORDESTE.....	113
3.2 ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO EM LAGOA SECA.....	122
3.3 A RELAÇÃO DO PODER LOCAL COM AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS.....	130
3.4 CONVIVÊNCIA COM O SEMI-ÁRIDO: PARA ALÉM DOS DESAFIOS NATURAIS.....	146
<b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>166</b>
<b>5 TRABALHO DE FOTODOCUMENTAÇÃO.....</b>	<b>170</b>
<b>6 REFERÊNCIAS.....</b>	<b>180</b>
<b>7 BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>190</b>
<b>8 ANEXOS.....</b>	<b>197</b>

## APRESENTAÇÃO

O último quartel do século XX e início do XXI estão sendo marcados, no âmbito das ciências sociais, como um “período de grande incerteza teórica” (SANTOS, 2005, p. 14). Tal conjuntura desconcertante é atribuída ao fenômeno denominado globalização, caracterizado por uma extraordinária intensificação no contexto internacional das interações econômicas, sociais, políticas e culturais. Segundo Santos (2005, p. 11),

trata-se de um processo complexo que atravessa as mais diversas áreas da vida social [...]. Esta diversidade faz com que o impacto nas estruturas e práticas nacionais e locais, aparentemente monolítico, seja, de fato, muito contraditório e heterogêneo, já que, em cada uma das áreas da vida social, é o produto de uma negociação conflitual e de resultados relativamente indeterminados entre o que é concebido como local ou endógeno e o que é concebido como global ou exógeno, entre rupturas e continuidades, entre novos riscos e velhas seguranças, entre mal-estares conhecidos e mal-estares desconhecidos, entre emergências e inércias.

De acordo o autor (2005, p. 14),

as teorias e quadros analíticos desenvolvidos pelas ciências sociais tiveram como unidade de referência as sociedades nacionais. Não admira, pois que a intensificação das interações transnacionais e a conseqüente problematização das dicotomias em que se assentava a teorização [...] tenham, por um lado permanecido relativamente subteorizadas e tenham, por outro, submetido as teorias disponíveis a um questionamento crescentemente insistente.

Outro aspecto que Santos constata é que o fenômeno intensificado nas três últimas décadas não se encaixa no padrão moderno ocidental de globalização, ou seja, globalização como homogeneização e uniformização. Ao contrário, “parece combinar a universalização e a eliminação das fronteiras nacionais, por um lado, o particularismo, a diversidade local, a identidade étnica e o regresso ao comunitarismo por outro” (2005, p. 26). Ao levantar essa discussão não tenho em mente tratar da complexidade que essa questão coloca no âmbito teórico das ciências sociais. Nem tão pouco abordar um tema complexo e multifacetado como é a questão da globalização que, segundo Santos, não pode ser reduzida às suas dimensões econômicas, tendência presente nos debates, sendo necessário dar igual atenção a seus aspectos social, político e cultural.

O que se pretende no presente trabalho é abordar um tema diretamente relacionado com a globalização, que é a tendência na transformação do poder do Estado, determinada em grande medida pelo contexto internacional. Porém, a proposta é investigar

sobre a possibilidade desse mesmo Estado, apesar das transformações pelas quais vem passando, inclusive em termos institucionais, apresentar resistência, ainda que em âmbito municipal, à penetração de mudanças nas relações sociais e de poder. Nesse sentido, ao abordar ações e projetos provenientes de entidades sociais, organizações públicas e privadas, um dos pontos centrais é observar, em âmbito local, se há formas de atuação conjunta e como se dá a interação entre atores institucionais que representam o Estado e os novos atores institucionais que representam o coletivo formado pela sociedade civil, especialmente as ONGs. Como faz DaMatta em seu trabalho de antropologia social em que busca interpretar a sociedade brasileira, o propósito é observar mais do que os elementos em posição, as conexões, relações e elos que conjugam esses elementos (1997, p. 25). Desse modo, um ponto relevante a ser observado diz respeito à democratização das relações sociais e o acesso à cidadania, um fenômeno histórico que se desenvolveu dentro de um fenômeno também histórico, que é o Estado-nação. “A existência de um consenso a respeito da idéia de que vivemos uma crise do Estado-nação com a redução do poder do Estado e que por conseguinte afeta a natureza dos antigos direitos e também provoca mudanças das identidades nacionais existentes” (CARVALHO, 2008, p. 11 a 13), levou-me a refletir, recuperando um referencial histórico, em que medida podem ter sido erradicadas ou reelaboradas determinadas formas de relações de poder e dominação, tidas como parte do passado histórico.

Dessa forma, é importante ter em perspectiva o processo de redemocratização da sociedade brasileira iniciado no ano de 1985 e a elaboração de uma nova Constituição em 1988 uma vez que ambos os processos ampliaram as possibilidades de participação da sociedade civil. A Reforma do Estado no decênio de 1990 redefine e institucionaliza novas formas de inserção e atuação da sociedade civil, tornando possível atuar junto ao Estado, por meio de contratos de gestão ou, como são comumente chamados, os Termos de Parceria. Destarte, o objetivo é analisar o modo como se dá a relação entre atores sociais identificados com um novo modelo de gestão do Estado – o chamado setor público não-estatal-, e as lideranças políticas em determinada região do país, distante muitas vezes dos grandes centros de decisão não apenas em termos geográficos mas também no que se refere a indicadores sociais relevantes e que permitem perceber aspectos socioeconômicos da composição e organização do espaço social.

Se, como afirma Santos (2005), por um lado há uma modificação no poder do Estado no sentido de um certo esvaziamento do aparelho do Estado nacional e sua reorganização, inserido em um modelo de regulação social e econômica em que a centralidade do papel do Estado é substituído por outro assente em parcerias e outras formas de associação

- como organizações governamentais, para-governamentais e não-governamentais -, numa tendência para a internacionalização do Estado, cabe investigar como essas questões repercutem em uma região como o Nordeste brasileiro, ainda marcada pela questão das secas e pela forte recorrência ao Estado. Nesse sentido, o objetivo da pesquisa é investigar como se relacionam o poder local constituído e novos atores institucionais em um município no qual uma das questões que permeiam a atuação de ambos, ainda que de forma distinta, é o trato da questão das secas. Em termos geográficos, o foco do estudo é o município de Lagoa Seca, localizado no interior do estado da Paraíba. O estoque de experiências em termos do volume da atuação social local através de organizações sociais e Organizações Não-Governamentais foi decisivo para o estabelecimento do recorte da pesquisa.

## INTRODUÇÃO

As secas periódicas e o acirramento dos problemas socioeconômicos que engendram figuram, ainda que minimizados pelo impacto de programas sociais criados na esfera federal no final dos anos 1990, entre os principais fatores a desencadear a atenção para a região Nordeste do país. Nesse sentido, o fenômeno despertou a atenção do Estado brasileiro ainda no século XIX. Entretanto a questão se arrastou pelo século XX e chegou ao XXI. O tema vem sendo tratado no âmbito do Estado e de suas agências governamentais<sup>1</sup> como o Departamento Nacional de Obras Contrás as Secas (Dnocs), Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Adene) ex-Sudene, Banco do Nordeste (BNB), Ministério da Integração Nacional (MI) e a Agência Nacional de Águas (ANA), sempre com o escopo em projetos de infra-estrutura hídrica, notadamente barragens. Porém, o acesso à água acumulada por meio de barramentos, especialmente para as populações dispersas nas áreas rurais do Nordeste, ainda continua como obstáculo a ser removido. A escassez e as longas distâncias percorridas diariamente por milhares de pessoas em busca do precioso líquido, conjugada invariavelmente com a dependência dos caminhões-pipa, são um testemunho eloqüente das condições sociais atuais.

No entanto, a partir da última década do século XX e início do XXI algumas Organizações Não-Governamentais (ONGs), atuando numa rede de atores sociais, começam a despertar a atenção para o Nordeste brasileiro. Impulsionadas pelo processo de democratização e mudanças institucionais que criam novos mecanismos de atuação junto ao Estado, um conjunto heterogêneo de organizações sociais e não-governamentais passam a atuar ou redefinem sua forma de atuação no cenário nacional. No caso da região Nordeste, avessas às grandes obras hídricas, apresentam projetos alternativos e considerados de grande alcance visando solucionar a questão do acesso à água e viabilizar o desenvolvimento da região. Deixam de lado o apelo à denominação de região-problema e a recorrência a imagens caricaturadas e buscam mostrar como a região tem suas potencialidades. Rompendo com a lógica do Estado de apresentar soluções idealizadas em esferas ditas especializadas e que desconsideram as especificidades do contexto nordestino - quase sempre embasada em grandes obras de engenharia que não são acompanhadas de projetos sociais -, a orientação

---

<sup>1</sup> A partir de 2003 o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) também passou a se envolver com a questão, apoiando o projeto da Articulação no Semi-Árido Brasileiro (ASA Brasil) denominado “Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semi-Árido: Um Milhão de Cisternas Rurais” (PIMC).

presente em projetos que vêm sendo implementados por ONGs, articuladas em uma rede de organizações e atores sociais, prima pelo envolvimento da sociedade, chamando a atenção para a importância da democratização das relações sociais e construção de uma nova cultura política e de convivência com a região.

Na pesquisa, além do interesse pelos resultados do trabalho das ONGs e outras organizações sociais, o que por si só é uma questão relevante, a inquietação que norteia a investigação é sobre a forma como se relacionam os novos atores institucionais, especialmente as Organizações Não-Governamentais, com o poder local institucionalizado. Nesse sentido, a intenção é tentar apreender, como diz Weber, ‘a significação cultural’, resultante da intervenção destes e de outros atores sociais. Para tanto, será pesquisado como o poder local percebe e se relaciona com esses atores e com os projetos por estes elaborados e implementados, tendo em vista que muitas vezes é propalado que a construção de uma solução para o problema das secas tem sido inviabilizada, historicamente, devido à insuficiência de recursos financeiros. Ainda na fase exploratória para a elaboração do projeto pude reforçar uma hipótese inicial da existência de uma relação de conflito entre as ONGs e o poder público local. A percepção da possibilidade de realizar um estudo explorando não apenas a forma como as ONGs atuam, tendo em vista as questões relacionadas às secas ser uma matéria marcada historicamente pela intervenção estatal, mas especialmente o que os colocava em conflito, permitiu à pesquisa a delimitação e construção de um problema efetivamente sociológico.

Não obstante, na tentativa de “desvendar alguns mecanismos de dominação” (BOURDIEU, 2004, p. 68) tornou-se imperativo questionar a própria representação social do que são as secas. As condições sociais cotidianas – como a dependência ininterrupta ao Estado por meio, por exemplo, dos caminhões-pipa – levou-me a indagar se a apreensão do fenômeno nos seus aspectos físico-naturais, delimitado como periódico, permite apreender toda a complexidade que envolve o espaço social nordestino. Mesmo a ocorrência do fenômeno sendo histórica e institucionalmente definida e delimitada pelo Estado, não se pode deixar de atribuir importância à manutenção e continuidade de determinadas práticas que de certa forma estruturam o espaço social. O reconhecimento desse fato se impôs de modo categórico no desenvolvimento da pesquisa.

Ao incorporar na análise a historicidade do social, observa-se que o modo como o coletivo se organiza, propõe e desenvolve sua ação permite visualizar contradições na forma de atuar do Estado na região. Há entraves que sugerem ser propositalmente colocados pelo poder local visando desarticular processos de intervenção social e material levados

adiante pelo conjunto das organizações sociais. Há também obstáculos sócio-culturais que demonstram sua força quando se busca resgatar e reforçar relações de solidariedade embasadas em práticas tradicionais da cultura local, contradições que materializam a *cultura política* da seca. Ao conceber e desenvolver projetos alternativos e de grande alcance, oferecem não apenas soluções mas deixa entrever uma estrutura social impregnada e constantemente alimentada por práticas políticas que visam reproduzir relações de dominação, embasadas no assistencialismo e clientelismo.

Em termos de organização, o trabalho fora dividido em três capítulos. No primeiro recorro aos principais autores que tratam da questão do poder local buscando referenciais para discutir sobre a possibilidade de acomodação de práticas do sistema de relações coronelistas em um pequeno município situado na região Nordeste do país. Ainda nesse capítulo, tendo como orientação o trabalho de Kerbauy (2000), são analisados alguns indicadores sociais que, além de possibilitar apreender fatores que estruturam a composição do espaço social, carregam, enquanto potencialidade, possibilidades de desencadear transformações no sistema político. No segundo capítulo busco desvendar o que Bourdieu chama de “mecanismos de dominação” e apresento algumas condições socioeconômicas e políticas que têm permitido manter e perceber o Estado como uma instância assistencialista, concepção que contribui para atravancar o processo de democratização. No terceiro capítulo aponto como o espaço público começa a se articular de modo mais complexo a partir de 1993 com a criação da ASA Paraíba e posteriormente com a ASA Brasil, a atuação de ONGs numa rede de organizações e atores sociais e sua relação com o Estado, especialmente em nível municipal. Dada a especificidade do tema e a atualidade das questões, fora acrescentado à bibliografia artigos de jornais e revistas.

## CAPÍTULO 1: PODER LOCAL E CORONELISMO

Quando se fala em Coronelismo e Poder Local no Brasil geralmente vem à mente o período da Primeira República ou República Velha que tem seu desfecho datado em 1930. O fim do Império e a proclamação da República em 15 de novembro de 1889, especialmente com o novo sistema federativo determinado com a Constituição de 1891, possibilitou uma descentralização do poder e sua apropriação, muitas vezes através de disputas violentas, pela aristocracia rural. O estudo clássico de Vitor Nunes Leal – “*Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil*”- trata dessa questão e mostra como a aristocracia rural, numa conjuntura econômica marcada pela decadência dos fazendeiros e perda de seu poder, passa a exigir a presença do Estado como forma de garantir a manutenção de seu poder político em face de seus dependentes e rivais. No entanto, para o autor, (LEAL, 1997, p. 41) o ‘coronelismo’ não é mera sobrevivência do poder privado mas

resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada. [...] É antes uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa.

Para aprofundar a questão do poder local no estado da Paraíba, foco da pesquisa, situado em uma região onde a apropriação do poder político por grandes proprietários de terra é bastante conhecida na historiografia brasileira que trata da República Velha, fora utilizado o trabalho de Lewin (1993). A autora chama a atenção para a importância do regionalismo na organização do poder durante a República Velha. Mostra como as relações entre política e parentela é um tema clássico, mas sempre contemporâneo, discute a articulação entre família e sociedade e a intersecção entre esfera política e esfera privada.

Pelas variáveis escolhidas dá para perceber a complexidade que envolve o estudo de política e parentela. Entre essas variáveis estão: cargos exercidos, distribuição geográfica e geracional, formação educacional, bases familiares e de riquezas – as quais se agrega uma minuciosa investigação sociológica sobre os mecanismos utilizados pela política de parentela, tais como as relações de parentesco, agregação e compadrio, política dos casamentos endógenos, os conhecidos fenômenos da “panelinha” e do “empreguismo”.

De início, em um nível mais elementar, a autora se propõe a analisar a oligarquia como política de facções uma vez que tal interpretação expõe sua dependência crucial relativamente ao clientelismo e à patronagem, embora soubesse que a mobilização política se baseasse num amplo espectro de motivações grupais, desde interesses econômicos, objetivos de status pessoal e posição familiar. Todavia, Lewin percebe que “examinar a oligarquia como sistema faccional é inadequado para entender a base organizacional como razão de ser da política num estado como a Paraíba. Claramente, a política tinha aí que ser analisada para além dos limites definidos pelas instituições formais de poder [...]” (LEWIN, 1993, p. 7).

Quanto aos vínculos associativos baseados na família, o que se observa é que além do parentesco, os vínculos informais da associação oligárquica incluíam também a amizade política. Com isso, a autora justifica sua preferência pela expressão “grupo de base familiar” à expressão “família de elite”, uma vez que tal expressão seria mais adequada para discutir as unidades da mobilização oligárquica. Entretanto, é preciso deixar claro que uma enorme complexidade envolve a formação dos grupos ou como também eram raramente chamados, facções. De acordo com a autora, (LEWIN, 1993, p. 22 e 23)

o escalão de lideranças articulava-se ao conjunto mais amplo através de duas unidades básicas de organização oligárquica: o grupo de base familiar e a rede de base familiar. O primeiro era a unidade fundamental do sistema político informal, e originava-se ao nível mais baixo, o município. A parte nuclear dos participantes do grupo de base familiar derivava da família extensa ou parentela de um político, mas não coincidia perfeitamente com ela. Uma vez que os padrões de residência associavam ramos específicos de uma parentela com um mesmo município ou municípios adjacentes, o grupo de base familiar tinha também uma conotação espacial. O núcleo dessa unidade de recrutamento e mobilização política compreendia os parentes mais próximos de seu chefe político: seus irmãos, os maridos de suas irmãs, os irmãos de sua mulher, seu pai, seus tios e seus sobrinhos. Incluía também amigos políticos, desde muito tempo leais ao líder, o que lhes conferia um status de quase-parente. [...] Uma unidade mais complexa, a rede de base familiar, interligava facções individuais e coalizões faccionais. Ela derivava dos laços de parentesco que cimentavam vários grupos de base familiar para produzir uma coalizão faccional dominante. Estendendo-se por vários níveis de governo, as redes de base familiar ofereciam as conexões políticas que unificavam a oligarquia dominante. Além disso, as redes de base familiar ligavam o estrato dirigente da oligarquia aos grupos de base familiar nos municípios. Em contraste com os grupos de base familiar, que apareciam como unidades discretas ao nível estadual, as redes eram ilimitadas. Elas ligavam, portanto, os níveis local, estadual e federal de governo num campo social comum. Também serviam como canais de comunicação entre indivíduos em níveis complementares de governo. Finalmente, uma rede de base familiar possuía um núcleo de membros aparentados, mas era também de valor para membros fundamentais que não eram parentes.

Nesse sentido, a importância da obra para o estudo do poder local na Paraíba hoje é dar essa perspectiva da existência de um sistema político informalmente organizado subjacente às instituições formalmente definidas pelo poder político. As afiliações partidárias não espelhavam divisões ideológicas, mas um consenso compartilhado entre grupos de base familiar. Só mais tarde, após o declínio e desintegração da oligarquia Pessoa – 1922-1930 -, com o apogeu do crescimento da exportação e redução drástica na patronagem federal é que teria tido início o desenvolvimento de grupos de interesse mais complexos, maior diferenciação social e competição intra-regional. Lewin considera que em 1920 mudanças sócio-econômicas diminuíram a força do parentesco e o desenvolvimento econômico e o surgimento de novos grupos de interesse teriam propiciado o surgimento de grupos com identidade de classe. É nesse decênio que o apelo ideológico às massas, na Paraíba, teria alcançado importância pela primeira vez. O aumento dos gastos federais após 1915 e com isso o crescimento do funcionalismo público teria engendrado uma mudança política mais ampla uma vez que o funcionalismo constituiu uma força que contribuiu para uma maior centralização do Estado. “Políticos eleitos e funcionários públicos viram num estado fortalecido a única alternativa para contrapor-se às prerrogativas locais exercidas discricionariamente pelas famílias dominantes. A política de família era considerada cada vez mais um sistema retrógrado” (LEWIN, 1993, P. 307). Sobre essa questão discordo de Lewin e tendo a concordar com Araújo, (2000, p. 356). Para essa autora, no Nordeste o Estado é uma esfera privilegiada de atuação das velhas oligarquias e, portanto, apropriado para a região<sup>2</sup>.

Entretanto, apesar das mudanças mencionadas acima, Lewin (1993, p. 9) mostra como

a força do parentesco na política brasileira passou por uma transformação complexa e, em vez de evidenciar um declínio linear abrupto e rápido, sobreviveu até bem avançado o século XX. Tão sofisticada foi a sua adaptação à mudança, que ele continuou a influenciar a política de formas nem sempre facilmente perceptíveis.

Para a autora, os estudiosos da oligarquia brasileira e do período da Primeira República têm-se preocupado geralmente com questões e problemas que dão ênfase a variáveis históricas novas – urbanização, imigração, industrialização, nacionalismo – deixando de lado o estudo dos aspectos da organização social que conservaram os padrões históricos da vida política. Segundo ela, na maioria dos estudos observou-se apenas que a força do parentesco declinou

---

<sup>2</sup> ARAÚJO, Tânia Bacelar. 2000. *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências*. Rio de Janeiro: Revan: Fase. Pág. 356.

linearmente em algum momento do século XIX - exceção da “literatura sociológica e antropológica que demonstraram maior consciência da adaptabilidade do parentesco, no Brasil, em face da urbanização e da industrialização” (1993, p. 8 e 9). Lewin conclui que é preciso considerar sua alta adaptabilidade à mudança ao longo do tempo ou mesmo sua sobrevivência em contextos que, sob outros aspectos, podem ser chamados ‘modernos’.

Um estudo relativamente recente sobre poder local e que considera em suas análises a introdução de variáveis históricas novas fora elaborado por Kerbaui (2000), sobre o município de Araraquara, interior do estado de São Paulo. De acordo com a autora, os estudos sobre coronelismo geralmente associam o fenômeno às áreas rurais, trabalhando com a dicotomia rural/urbano, tradicional/moderno. Nesse sentido, busca elaborar um referencial teórico sobre poder local que dimensione as mudanças ocorridas no pós 1964. Partindo das mudanças institucionais engendradas pelo governo militar no campo político a partir do golpe de 1964 – manutenção do calendário eleitoral, centralização do poder, extinção dos antigos partidos e a criação do bipartidarismo, Reforma Tributária, restrição do papel do Legislativo – a autora discute como essas mudanças repercutiram no âmbito municipal, tendo em vista também o processo de intensa urbanização no país.

De acordo com Kerbaui, as principais transformações seriam uma maior integração nacional com o fim do isolacionismo. As mudanças no campo político com a criação do bipartidarismo, por exemplo, teriam determinado um processo de rearticulação política e realinhamento de lideranças e isso teria sido decisivo, minando o poder dos coronéis enquanto mediadores entre a esfera municipal, estadual e federal. De modo geral, a autora atribui a morte dos coronéis ao fim do isolamento municipal e interiorano, à integração nacional e às reformas institucionais que ampliaram o jogo de interesses políticos (2000:14). Também confere relevância ao processo de urbanização, a difusão dos meios de comunicação e a presença do poder público em todo o território nacional. Ressalta que a simples utilização do conceito de controle familiar não dá conta de toda a complexidade do processo de mudança e que é preciso romper com as tentativas de apreender o fenômeno do clientelismo como estando sempre associado ao coronelismo e ao mundo rural. Entretanto, reconhece que apesar das transformações terem partido da esfera do Estado, as especificidades do estado de São Paulo – mais urbanizado e industrializado – impede uma generalização de suas conclusões.

Buscando ampliar os conhecimentos sobre poder local e coronelismo, outro estudo a que me dediquei foi “Coronel, Coronéis” de Vilaça e Albuquerque (1978). Nesta obra, que trata de quatro casos de coronelismo no estado de Pernambuco, pude perceber como

formas distintas de situações de domínio do coronelismo podem coexistir no tempo cronológico. Ademais, observa-se que (VILAÇA & ALBUQUERQUE, 1978, p. 12) a diversidade dos casos,

sem chegar a comprometer-lhe a unidade temática – centrada em torno do coronel, o seu gado, os seus eleitores, as suas terras – indica a diferenciação enorme das situações concretas, sinal de que, nem mesmo nesses casos-limite de sociedade tradicionais, estagnadas ou em regressão, há lugar para padronização excessiva ou superficiais generalizações.

Os autores apresentam situações em que o domínio dos coronéis, caracterizado em certa medida pela personalidade de cada coronel, começam a ser minados pela penetração de influências externas, por novas formas de permeabilização social, de modernização econômica e de democratização, tais como *a imprensa, o rádio, o crédito, o processo eleitoral*. Os coronéis, ameaçados em seus domínios, buscam reverter em seu próprio benefício as influências externas, tipicamente urbanas que seriam destinadas a destruí-los. Segundo os autores (1978, p. 18), apenas os chefes mais hábeis e perspicazes conseguem capitalizar para si essas influências:

Rompendo-se a rotina de uma situação de poder que lhe permitia impor decisões, julgar causas e aplicar castigos, o coronel – chefe político, árbitro social e fonte de coerção – cede até com desvanecimento, às influências externas que, sem o diminuir, como que institucionalizam seu domínio nas figuras do prefeito, do juiz, do delegado, submetidos à sua discricção, e que promovem e alastram a sua fama. Não se apercebe logo o velho chefe que o Estado, oficializando o poder, como que diferencia o seu exercício, despersonaliza-lhe as decisões. Que, mesmo prestigiado amigo de governadores, deputado ou com filhos deputados, prefeito várias vezes, vai dependendo mais e mais tanto de governos como do eleitorado para um exercício de mando que lhe pertencia originalmente.

Os autores mostram como esse apogeu moderno do coronel, construído sobre a base interna de seu domínio tradicional, é também conseguido de fora para dentro, fruto das novas forças que, brechando-lhe o sistema de equilíbrio e as estruturas de domínio, vão operar a sua reversão (1978, p. 18):

O perfil do chefe político e do árbitro social que é, nos sertões nordestinos, o coronel, adquire, assim, nessa situação de trânsito societário, contornos e dimensões peculiares. O coronel, se não é o único, é, por certo, um dos principais protagonistas de um processo de rachadura social, econômica e

política, processo de penetração do moderno em estruturas sociais anquilosadas. E ele é, sem dúvida, a sua maior vítima.

Diante do avanço das influências externas sobre os domínios dos coronéis, sua reação é predominantemente conservadora, às vezes de reação agressiva ao novo (1978. p. 19):

No entanto, é o coronel, consciente ou inconscientemente, um veículo de mudanças. Vê-se levado a promovê-las como que para não perder a iniciativa social e para assegurar seu cetro paternalista de doador de coisas, de patrocinador de causas. Para manter o prestígio junto às cidades que domina, promove urbanização em detrimento de suas bases rurais; ou patrocina a abertura de estradas para as capitais, facilitando a penetração do elemento moderno perturbador de sua hegemonia. Para sobreviver como poder econômico em estrutura que se diversifica, de senhor de terras passa a comerciante, e até mesmo a empreendedor industrial [...].

Essas últimas informações sobre a adaptabilidade dos coronéis em estrutura econômica diversificada talvez desautorize a classificar os coronéis como vítimas desse processo. Nesse caso, quiçá fosse interessante investigar a permanência ou sobrevivência de práticas características do coronelismo - ou do clientelismo, mandonismo - no contexto atual, tendo em vista os indícios de tensão nas relações das lideranças políticas municipais com lideranças que atuam em Organizações Não-Governamentais (ONGs) ou na rede de atores sociais que desenvolvem trabalhos voltados para a convivência com o semi-árido. Dessa forma, o discernimento sobre os aspectos do modo de organização social considerado tradicional nos dará subsídios para identificação de práticas que porventura remetam às relações coronelísticas, mesmo que boa parte da literatura atual atribua a existência dessas relações apenas ao período da República Velha.

## 1.1 CORONELISMO, MANDONISMO OU CLIENTELISMO?

A literatura atual é exaustiva ao afirmar que o Coronelismo, que na concepção de Leal “é um sistema político, uma complexa rede de relações que vai desde o coronel até o presidente da República, envolvendo compromissos recíprocos” (apud CARVALHO, 1997, p. 230) teria findado em algum momento do século XX, especialmente na primeira metade. Carvalho (1997, p. 231) afirma que

o coronelismo é a fase de processo mais longo de relacionamento entre os fazendeiros e o governo. O coronelismo não existiu antes dessa fase e não existe depois dela. Ele morreu simbolicamente quando se deu a prisão dos grandes coronéis baianos, em 1930. Foi definitivamente enterrado em 1937, em seguida à implantação do Estado Novo e à derrubada de Flores da Cunha, o último dos grandes caudilhos gaúcho.

Para o autor, ao invés do coronelismo o que ainda existe são as relações de mandonismo e de clientelismo, ambas características do coronelismo e que perpassa a história política do país. O mandonismo é uma característica da política tradicional e que existe desde a colônia e sobrevive ainda hoje em regiões isoladas. De acordo com Carvalho (1997, p. 232):

Refere-se à existência local de estruturas oligárquicas e personalizadas de poder. O mandão, o potentado, o chefe, ou mesmo o coronel como indivíduo, é aquele que, em função do controle de algum recurso estratégico, em geral a posse da terra, exerce sobre a população um domínio pessoal e arbitrário que a impede de ter livre acesso ao mercado e à sociedade política. [...] A tendência é que desapareça completamente à medida que os direitos civis e políticos alcancem todos os cidadãos.

Nessa argumentação o clientelismo se assemelha, na amplitude de seu uso, ao conceito de mandonismo. Porém, tem uma trajetória diferente uma vez que pode mudar de parceiros, pode aumentar e diminuir ao longo da história. Como se sabe, implica uma troca entre atores de poder desigual. O autor, ao negar a existência do coronelismo, propõe o seguinte ponto de reflexão (1997, p. 245):

o importante em todo o debate não é discutir se existiu ou se existe dominação. Ninguém nega isso. O problema é detectar a natureza da dominação. Faz enorme diferença se ela procede de um movimento centrado na dinâmica do conflito de classe [...] ou se ela se funda na expansão lenta do poder do Estado que aos poucos penetra na sociedade e engloba as classes via patrimonialismo, clientelismo, coronelismo, populismo, corporativismo.

De acordo com Queiroz (1977, p. 187),

o desaparecimento do coronelismo não se apresenta, pois, apenas progressivo, como também irregular. Nalguns pontos do país, já em 1940 podia ser dado praticamente como extinto. Porém perdurava nessa época, ainda na Zona Serrana do interior de Santa Catarina [...]. Em 1953, no norte da Bahia, ainda vigorava a estrutura coronelística. Em 1957, Jean Blondel, notava a respeito do Estado da Paraíba que a dominação familiar persistia, que grandes parentelas dominavam o interior chegando ‘ao monopólio quase absoluto de todas as possibilidades de progresso na escala social’. Em 1965, Marcos Vinícios Vilaça e Roberto Cavalcanti de Albuquerque descreveram a atividade de quatro coronéis que ainda existiam no interior de Pernambuco; para os dois autores, eram estes uma espécie de testemunhas de uma ordem anterior, que conseguia ainda se manter politicamente.

Essa tese de que o desaparecimento do coronelismo se apresenta de forma irregular se torna ainda mais interessante quando se tem em mente outro estudo da autora no qual é mostrado como determinados momentos históricos que poderiam ser tomados como ruptura, na verdade significou continuidade. Restringindo seu trabalho até 1930, cita três exemplos: a passagem da Colônia para o Império, do Império para a República e a Revolução de 1930. Em todos esses episódios Queiroz, (1969, p. 123 e 124), mostra como os políticos que haviam sido expoentes no regime anterior é que se lançaram para modificar o regime vigente. Além disso, tão logo o movimento se dava como vitorioso, os setores antes opositoristas manifestavam sua adesão:

Como na queda do Império, o fenômeno mais notável que desde logo apresentou a Revolução foi, de um lado, ter sido feita com políticos que haviam sido expoentes da Primeira República, de outro lado ter provocado, desde que se afirmou vitoriosa, a adesão unânime dos coronéis do interior do país. [...] Diante da organização social existente, viam-se os revolucionários, para serem bem sucedidos, obrigados a lançar mão da mesma política dos republicanos de 1889; a adesão dos velhos coronéis.

Para a autora (1969, p. 102),

natural este governismo que antes devia-se chamar adesismo. Não havia diferenças que separassem entre si governo, candidatos, eleitores; uma só classe, em todo o país, tinha realmente voz ativa na vida pública porque só ela existia: a dos proprietários rurais. [...] A aliança com o governo era mais uma garantia de vitória para os interesses privados, mais um instrumento de mando.

A tese de Queiroz de que os regimes políticos inaugurados no país têm sempre incorporados elementos ou a estrutura do sistema anterior é compartilhada também por Villa

(2000). O autor, entretanto, vai além e afirma de modo veemente que o coronelismo não teve fim e que de modo algum pertence ao nosso passado histórico. Em livro<sup>3</sup> e nos diversos artigos publicados sobre o assunto na grande imprensa – Folha de São Paulo, O Estado de São Paulo -, por exemplo, Villa assevera que o coronelismo ainda persiste arraigado no país, especialmente no Nordeste. Em artigo publicado em outubro de 2005, quatro meses após ser deflagrado as denúncias sobre o mensalão no primeiro mandato de Luis Inácio Lula da Silva, o autor escreve que:

a República vive a crise política mais grave dos últimos 40 anos. Se a crise tem múltiplas facetas, uma delas se deve à permanência no Congresso Nacional do lobby coronelístico. O poder dos oligarcas mantém a República “sub Judice”. Levou à formação de uma estrutura estatal petrificada, imune às mudanças, imobilizando os governos e fraudando a vontade dos eleitores. Como comandam politicamente boa parte do Congresso Nacional, entra governo, sai governo, e os oligarcas continuam dando as cartas<sup>4</sup>.

Ao exemplificar com o caso da família Sarney no Maranhão, que há 40 anos está no poder, e vislumbrar alguma possibilidade de mudança, o autor diz que “a única saída é destruir a fonte do seu poder: as relações privilegiadas que o clã mantém com a União. É de lá que emanam os recursos e o poder que permitem segregar da cidadania milhões de brasileiros<sup>5</sup>”.

Essa tese de Villa vai ao encontro de outra defendida por Leal em artigo<sup>6</sup> publicado no ano de 1980, na qual comenta críticas sobre sua obra que, segundo ele, “derivam mais das diferenças de enfoque do problema, [e] das diferentes conceituações do que seja o coronelismo” (LEAL, 1980, p. 11-14). Ao remeter às transformações porque passara a sociedade brasileira – urbanização, industrialização e aumento do eleitorado urbano - o autor identifica a possibilidade da existência de outra forma de coronelismo, que de certa forma já estava prevista no livro:

Este processo de desagregação do coronelismo, que se vem desenvolvendo desde o final da Primeira República e que, naturalmente, sofre marchas e contra-marchas, deu origem, como de certo modo estava previsto no livro, a um novo tipo de compromisso, [...] um compromisso direto entre o governo federal e os chefes políticos locais (portanto, com invasão da área que seria a do coronelismo típico, de vinculação dos chefes locais ao governo do Estado);

<sup>3</sup> VILLA, Marco Antônio. *Vida e morte no sertão: a história das secas no século XIX e XX*. Ática, 2000. pág. 89, 253 e 254.

<sup>4</sup> VILLA, Marco Antônio. **Folha de São Paulo**. Tendências/Debates. *A crise política e o coronelismo*. 04 de outubro de 2005.

<sup>5</sup> Id. Ibid.

<sup>6</sup> LEAL, Victor Nunes. *O coronelismo e o coronelismo de cada um*. Dados. Revista de Ciências Sociais Rio de Janeiro, vol.23 , nº1, 1980, pp. 11-14.

deu lugar – repito- a um novo tipo de compromisso, agora, entre o Presidente da República e os municípios.

Nessa linha da existência do coronelismo, ainda que sob novas formas, Bursztyn afirma que se em seu estudo **O Poder dos Donos** “a tese da extinção do *coronelismo* com o fim da ruralidade não estava se verificando, agora podemos afirmar, peremptoriamente, que a idéia lançada sobre o surgimento de novas formas de *coronelismo* é – lamentavelmente – de grande atualidade” (2003, p. 76) - grifos do autor. Para Villa, uma das expressões do coronelismo se manifesta na Câmara dos Deputados através da existência do grupo chamado *baixo clero*, que compõe a maioria da Casa. Na definição do jornal O Globo, “Baixo clero é como é chamado o grupo de deputados de pouca visibilidade política, mas que têm forte poder nos subterrâneos da Câmara<sup>7</sup>”. “E não está nem aí para a opinião pública<sup>8</sup>”, complementa Kennedy Alencar colunista da Folha Online. Além de atuar visando à barganha de privilégios em troca de apoio nas votações, o grupo tem forte ligação com prefeitos.

De acordo com Lúcia Hippolito, colunista do UOL, muitos dos membros do baixo clero fazem parte da frente municipalista. “Eles estão ao lado dos prefeitos naquela luta para conseguir um aumento de um ponto percentual no Fundo de Participação de Municípios<sup>9</sup>”- aumento que, inclusive, já fora obtido. O fato evidencia a manutenção de laços e interesses recíprocos entre poder local e alto escalão do governo, com os deputados defendendo dotações orçamentárias em troca de apoio político e que também atendam, respectivamente, a seus interesses e dos prefeitos. Estes, por sua vez, se incumbem de propagar o nome do deputado como defensor dos interesses do município junto a União, propiciando ao deputado os votos que ele tanto almeja.

Ao entrar nessa discussão não ambiciono, ao contrário do que se poderia pensar, realizar um estudo aprofundado tendo como foco fornecer um quadro conceitual atual do sistema político. Tenho sim o intuito de ao menos aproximar de fatores que orientem o modo de organização social, juntar elementos e construir um esboço que nos ajude a compreender os interesses, ou o *jogo*, como diz Bourdieu, que atualmente é praticado no município pesquisado (BOURDIEU, 2001, p. 187). É que apesar dos termos oligarquia, curral

<sup>7</sup> CAMAROTTI, Gerson. LIMA, Maria. *Baixo clero impõe fisiologismo na disputa na Câmara*. **O Globo**. País. Pag. 10. 10 de dezembro de 2006. Disponível em: <http://clipping.planejamento.gov.br/noticias.asp?NOTCod=325544>. Acesso em 11 de maio de 2007.

<sup>8</sup> ALENCAR, Kennedy. *Aldo e Arlindo disputam o baixo clero*. **Folha Online**. 06 de janeiro de 2007. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/colunas/brasisiaonline/ult2307u135.shtml>. Acesso em 11 de maio de 2007.

<sup>9</sup> HIPPOLITO, Lucia. *Governo usa aumento de deputados para acalmar baixo clero*. **UOL notícias**. Disponível em: <http://noticias.bol.uol.com.br/brasil/2007/05/08/ult249u527.jhtm>. Acesso em 11 de maio de 2007.

eleitoral, voto de cabresto, caciquismo, entre outros, serem expressões que aparecem com frequência nas discussões<sup>10</sup> sobre temas nacionais - tanto em artigos de jornais como também em programas de debates transmitidos pela TV, em alguns estudos que abordam o poder local, a discussão se circunscreve ao âmbito do mandonismo e do clientelismo, tidos como características do coronelismo<sup>11</sup>. Nesse sentido, o estudo do referencial histórico visa subsidiar análises e interpretações sobre a atualidade da discussão no âmbito do poder local no município de Lagoa Seca, Paraíba.

Passados 60 anos da publicação do estudo clássico de Victor Nunes Leal em que sobressai a existência de um sistema de relações coronelistas, mudanças institucionais e estruturais impactantes ocorreram no país desde sua publicação em 1949. Destas, é de especial importância, tanto as impostas pelo regime militar entre 1964 e 1974 às quais se referiu Kerbaury (2000), como também o processo de redemocratização do país iniciado em 1985, a descentralização administrativa originada pela Constituição de 1988, e mudanças institucionais recentes com o ajuste estrutural realizado por meio da Reforma do Estado empreendida no decênio de 1990 - essa última interessa de modo especial para a pesquisa, tendo em vista redefinir mecanismos de atuação das organizações sociais. Daí a importância de trabalhos como o de Kerbaury que busca captar de que forma essas mudanças impactaram na estrutura política de determinados municípios situados no interior do país, ainda que em regiões mais urbanizadas e industrializadas. Entretanto, em meio a essas mudanças institucionais cabe investigar como elas repercutem em pequenas localidades, em estados e municípios que apresentam características ambientais, econômicas e sociais distintas dos grandes centros de decisão do país ou que não se enquadram no perfil urbanização e industrialização.

Nesse sentido, a busca de referenciais em nosso passado histórico é um recurso metodológico importante mas que não se deixa levar pelo que Bourdieu denomina de “ilusão da constância do nominal”, isto é, “a convicção de que a realidade que a palavra designava há vinte anos é a mesma realidade designada pela mesma palavra hoje em dia” (BOURDIEU, 2004, p. 47). Desse modo, o esforço do conhecimento não se dirige para o imutável (ELIAS,

---

<sup>10</sup> A recorrência aos termos aparece com frequência em matérias, por exemplo, do jornal Folha de São Paulo. Busca on line na página do jornal aponta mais de uma centena de vezes em que o termo “voto cabresto”, por exemplo, fora utilizado nos últimos três anos, entre 2007 e 2009. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br>. Acesso em 06 de maio de 2009. No caso da TV podem-se citar programas de debates em que essa discussão frequentemente aparece, como **Roda Viva** e **Opinião Nacional**. TV Cultura. São Paulo. E também o programa **Globo News Painel**. Globo News. São Paulo.

<sup>11</sup> Ver trabalho de Áurea Mota (2007). Fissuras na estrutura do mandonismo: transformações recentes e ampliação do escopo democrático na Bahia. in: *A participação social no Nordeste*. (Org.) Avritzer, Leonardo. P.47.

[1984], 1998, p. 104), ao contrário, busca apreender o que os instrumentos de análises possam ter de historicamente determinado.

O próprio Leal, ao se deparar em seu estudo com o sistema de relações coronelista, chama a atenção para a importância de fatores de transformação da sociedade como a expansão do urbanismo, dos meios de comunicação, do surgimento de novas lideranças e formas de prestígio. Não obstante, o mesmo autor adverte que esse processo de transformação, pode não significar o fim do ‘coronel’ que pode passar a doutor, comerciante ou industrial. Para Leal o “coronelismo” – sempre colocado entre aspas pelo autor - está num processo de evolução natural, “corresponde a uma quadra da evolução de nosso povo. E uma quadra, que por isso mesmo, nunca se reproduz ou se repete, só se pode encontrar bem refletida na velocidade dos instantâneos. [...] Dia a dia o fenômeno social se transforma, numa evolução natural” [...] (1997, p. 17 e 18).

Essa discussão inicialmente centrada no fenômeno do coronelismo se deve a uma tentativa de tentar apreender que direção tomou esse processo de evolução no município pesquisado, se no sentido de extinguir, como constatado por Kerbauy em município localizado na região mais desenvolvida do país, ou por quais formas ainda se manifesta na atualidade. O intuito é encontrar elementos que possam subsidiar as análises e interpretações, contribuindo para explicar os indícios de conflito entre poder local verso ONGs e demais organizações sociais. Como mudanças institucionais vêm incidindo no sentido de aproximar sociedade civil e governo, haja vista as formas de gestão impulsionadas por mudanças no cenário internacional – como a atuação em determinados setores da gestão pública do setor público não-estatal, como as ONGs -, chama a atenção os indícios de tensão entre poder local e algumas Organizações Não-Governamentais que atuam na região Nordeste do país.

Nesse sentido, cabe investigar a que se devem esses conflitos, quais são as ações ou princípios que movem poder local e ONGs, procurando identificar e analisar o que norteia a prática de ambos e se tais práticas podem estar relacionadas ou não com o sistema de relações coronelistas. Vimos que para alguns autores, entre eles o conceituado José Murilo de Carvalho, esse sistema de relações findou ainda na primeira metade do século XX. Entretanto, os primeiros dados coletados apontam na direção de um sistema de dominação que se funda na expansão do poder do Estado, o que para o próprio Carvalho caracteriza uma forma de dominação que pode ser identificada com o patrimonialismo, clientelismo, coronelismo, populismo, corporativismo (1997:245).

Para iniciar a discussão, vou percorrer o caminho trilhado por Kerbauy e, através do uso de alguns indicadores sociais, busco uma aproximação com as condições

socioeconômicas do município em questão. Contudo, é importante deixar claro que não há equivalência quanto à metodologia de escolha do perfil dos municípios pesquisados. Para a autora a escolha do objeto foi realizada atendendo, entre outros requisitos, o de selecionar alguns municípios com população com cerca de 100 mil habitantes, ou seja, que “não se enquadra nem no modelo tradicional das cidades interioranas nem no modelo ideológico das grandes metrópoles” (2000, p. 22). Já na Paraíba, um dado que determinou a escolha foi a identificação de um município que se destacava em termos de estoques de experiências de organização e participação da sociedade civil, de modo especial com a atuação de ONGs.

Nesse caso, o emprego dos mesmos indicadores não compromete as análises uma vez que o escopo não é a realização de um estudo comparativo entre municípios e sim sobre a repercussão da introdução de mudanças institucionais. Mesmo porque qualquer comparação poderia ser prejudicada uma vez que o município em estudo está situado em uma região sob a influência de uma variável importante e que precisa ser levada em consideração nas análises, que é o fenômeno das secas. Nesse sentido, o estudo da autora, até mesmo pela diferença de perfil entre os municípios recortados, é empregado mais como recurso metodológico ao chamar a atenção para a importância de se observar as diferentes formas de repercutir as mudanças estruturais e institucionais no país.

A provável disparidade de condições a ser encontrada em um município no interior do estado de São Paulo com um no interior do estado da Paraíba serviu de estímulo para aprofundamento do trabalho. A possibilidade de discutir alguns dos indicadores utilizados por Kerbauy paralelo às análises realizadas por Putnam (2005), que também analisou a introdução de mudanças institucionais no contexto italiano, agregando questões relativas ao âmbito da cultura cívica, ampliou a curiosidade e o desejo de investigação.

## 1.2 INDICADORES SOCIAIS E FATOS DE SIGNIFICAÇÃO GERAL

Florestan Fernandes (IANNI, 2004, p.131) nos ensina que:

o ponto de partida de qualquer investigação consiste em coligir uma documentação mais ou menos homogênea, em que estejam representados todos os fatos particulares, acessíveis ao conhecimento do investigador. [...] Para que tais fatos adquiram alguma significação precisa, é necessário estabelecer o que representam nos contextos empíricos de que fazem parte. Tendo-se em vista a descontinuidade do social, isso equivale a determinar quais são os fatos de significação geral, nas condições em que o fenômeno investigado for considerado.

Tentando valer-se das orientações de Florestan Fernand, como já disse, a alguns dos indicadores utilizados por Kerbauy no intuito de me aproximar dos fatos de significação geral. A autora assinala em suas análises como a introdução de variáveis históricas novas repercutiu no âmbito municipal, tendo em vista o processo de intensa urbanização no país, presença do poder público em todo o território nacional, industrialização e a difusão dos meios de comunicação. Entre essas variáveis somam-se as mudanças institucionais engendradas pelo governo militar no campo político a partir do golpe de 1964 - centralização do poder, extinção dos antigos partidos e a criação do bipartidarismo, a Reforma Tributária e restrição do papel do Legislativo. Para a autora a introdução dessas variáveis teria desmantelado a estrutura do sistema coronelista em um município no interior do estado de São Paulo.

As conclusões a que chegou a autora sobre o município paulista são instigantes e me leva a analisar se tais mudanças teriam impactado da mesma forma, considerando que a região tem apresentado, desde meados do século XIX aos dias atuais, características e indicadores sociais muito diversos da região Sudeste, na qual se localiza o município de Araraquara pesquisado por Kerbauy. A princípio, mesmo que não se possa descartar que as mudanças institucionais e macroeconômicas possam ter causado impactos apreciáveis na região Nordeste, considerando inclusive os processos engendrados pelo atual cenário de globalização, elas podem não ter incidido na mesma direção e com os mesmos propósitos. Nesse caso é preciso considerar o contexto social e se a estrutura socioeconômica e política acompanhou as transformações sugeridas para o interior de São Paulo, por exemplo, ou se modificou mas dentro de um modelo que possa sugerir acomodação e adaptação a tradicionais formas de organização social ao invés de engendrar transformações na estrutura da sociedade.

Um ponto relevante a se considerar na pesquisa é a constatação de Kerbauy de que foi as condições peculiares de desenvolvimento do estado de São Paulo e os efeitos que as mudanças institucionais aí provocaram que propiciou mudanças no sistema político, ou seja, não foi uma intervenção na natureza do sistema político com um novo modo de conceber a política, “que implicaria a restrição ao particularismo e o surgimento de relações de solidariedade, definidos por critérios de natureza universalista” (2000, p. 145). A autora destaca que não se trata “de relacionar desenvolvimento econômico a desenvolvimento político, mas tentar esclarecer de que modo o impacto da nova realidade brasileira, especialmente do sistema urbano, agiu sobre a atividade política” (2000, p. 15). Nesse caso, um intenso processo de urbanização e industrialização, iniciado já na década de 50 em São Paulo,

além de propiciar uma diferenciação econômica e social ao longo do tempo, repercutiu com força na política e alterou comportamentos, fez proliferar novos interesses ao transformar os padrões de participação política, pluralizou a sociedade e deu ao eleitorado interiorano uma grandeza antes desconhecida.

De acordo com a autora este estímulo à mobilidade social expande os índices de participação eleitoral, transforma o eleitorado rural em urbano, estabelecendo novos padrões na relação político/eleitor.

A autora chama a atenção para a necessidade de se utilizar novos esquemas teóricos nas análises do poder local, principalmente nos municípios e áreas mais desenvolvidos, tendo em vista a complexidade crescente da sociedade e do Estado que não mais comportam as características apontadas pela literatura política brasileira. Entre essas características Kerbauy lista: poder familiar, controle de terras, municípios pequenos, rurais e tradicionais, sujeitos ao controle de tipo personalista e tradicional. Acertada a tese da autora como fora constatado em sua pesquisa que é referencial relevante neste estudo. Entretanto, como será que essa complexidade da sociedade e do Estado repercute em regiões ou municípios que ainda mantêm alguns dos indicadores listados acima? A tese de Queiroz segundo a qual os regimes políticos inaugurados no país têm sempre incorporados elementos ou a estrutura do sistema anterior ainda é válida? Será que o contexto social, como diz Putnam, influencia na assimilação das mudanças institucionais e estruturais? Tentarei responder a essas perguntas ao longo do trabalho. Vejamos alguns dados do município pesquisado que se localiza a nove km a leste de Campina Grande, maior cidade do interior do estado da Paraíba.

### 1.3 POPULAÇÃO E CONDIÇÕES SOCIOECONÔMICAS DE PRODUÇÃO

O fato de se encontrar próximo de um grande município - Campina Grande possui 371.060 mil habitantes<sup>12</sup>, dados de 2007 -, distando 129 km da capital João Pessoa, já diferencia Lagoa Seca em relação à questão do isolamento, ou seja, em termos geográficos está próxima de grandes centros econômicos. O município é também passagem de acesso a municípios do Agreste e Sertão paraibano e capitais nordestinas como Natal e Fortaleza. Em termos físico-naturais, Lagoa Seca está situada na microrregião do Brejo que é uma das microrregiões do estado da Paraíba pertencente à mesorregião do Agreste paraibano. Faz parte da microrregião de Campina Grande que juntos somam oito municípios. De acordo com definição de Manuel Correia de Andrade, Andrade, (1973, p. 33 e 36), profundo conhecedor do Nordeste, o *Agreste* é uma região de transição entre a Mata e o Sertão:

Às vezes ele é bem característico em seus aspectos, mas em outras ocasiões pode ser confundido com a Mata em seus trechos mais úmidos e com o Sertão nos mais secos. [...] Em outros trechos, geralmente de altitude elevada e expostos aos ventos úmidos de Sudeste, surgem *os brejos* que apresentam condições de umidade e pluviometria semelhantes as da “zona da Mata”, ao lado de temperaturas, devido à altitude, bem mais amenas do que as desta região, fazendo com que se desenvolva uma organização do espaço baseada na agricultura. [...] Assim, o que caracteriza o Agreste é a diversidade de paisagens que ele oferece em curtas distâncias, funcionando quase como uma miniatura do Nordeste, com suas áreas muito secas e muito úmidas.

O Agreste está profundamente ligado ao planalto da Borborema, no qual se localiza Lagoa Seca. Área em que a umidade, segundo Andrade “é pouca para a cultura canavieira, mas suficiente para uma intensa atividade agrícola” (1973, p. 33 e 36).

De acordo com a classificação dos municípios por faixa populacional utilizada pelo IBGE (1999), Lagoa Seca se enquadra na categoria pequeno-médio porte que se situa na faixa de 20.001 a 50.000 habitantes. No que toca à urbanização, é sabido que essa não ocorreu de forma uniforme em todo o país sendo que, na população total, a população urbana passou a predominar sobre a rural somente a partir de 1980. Entretanto, em muitos municípios no Nordeste a população rural continua a predominar de modo demasiado sobre a urbana<sup>13</sup>. É o caso do município pesquisado no qual, de acordo com dados do IBGE do ano 2000, o que

---

<sup>12</sup> IBGE. Cidades. Contagem da população 2007. Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Acesso em 10 de outubro de 2008.

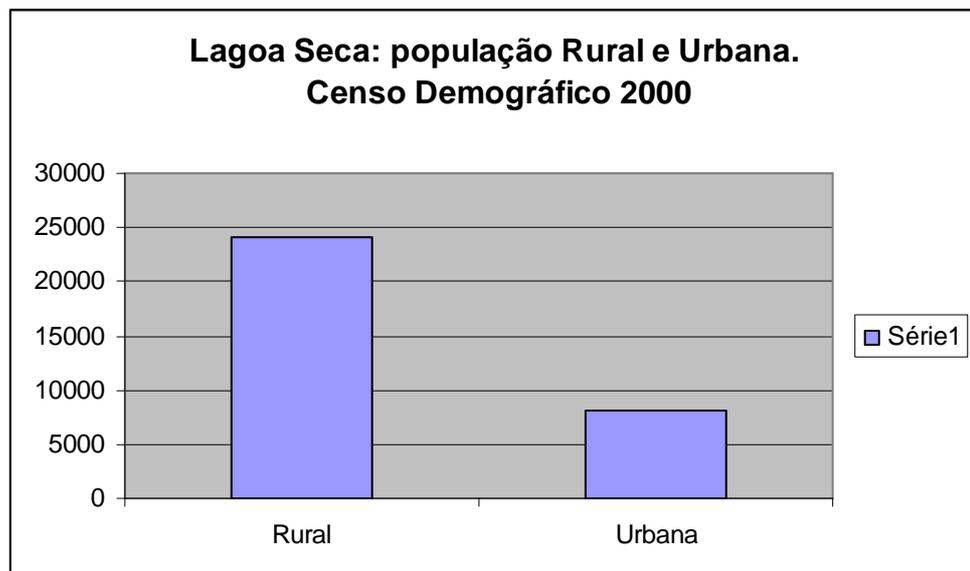
<sup>13</sup> CAMPOS, Nivalda Aparecida. *A grande seca de 1979 a 1983: um estudo de caso das ações do governo federal em duas sub-regiões do estado do Ceará (Sertão Central e Sertão dos Inhamuns)*. Dissertação de mestrado. São Carlos: UFSCar, 2004.

predomina é a população rural, com 66,42%<sup>14</sup>. Do universo de 24.154 mil habitantes, 16.042 vivem na zona rural e tem na produção agrícola familiar a principal forma de subsistência e renda.

<b>Tabela 1 - População residente, por sexo e situação do domicílio</b>			
<b>Município = Lagoa Seca – PB</b>			
<b>Variável = População residente (Percentual)</b>			
<b>Ano = 2000</b>			
<b>Sexo</b>	<b>Situação do domicílio</b>		
	<b>Total</b>	<b>Urbana</b>	<b>Rural</b>
<b>Total</b>	100,00	33,58	66,42
<b>Homens</b>	49,29	15,90	33,39
<b>Mulheres</b>	50,71	17,69	33,03

Fonte:IBGE. Censo Demográfico 2000.

Gráfico 1: População Rural e Urbana, Censo Demográfico 2000



Fonte:IBGE. Censo Demográfico 2000.

<sup>14</sup> IBGE. *Censo Demográfico 2000*. Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Acesso em agosto de 2005.

Os demais, 33,58%, cerca de 8.112 indivíduos, residem no meio urbano que tem como principal atividade econômica o setor de serviços. Dado mais recente aponta que não houve uma alteração desse cenário. Contagem da população pelo IBGE<sup>15</sup> no ano de 2007 mostra um crescimento de 3,2%, insuficiente para alterar o quadro. Os empregos públicos, aposentadorias e programas sociais estão, como veremos adiante, entre as principais fontes de renda para os que aí vivem.

A proximidade com Campina Grande é um fator decisivo para a economia de Lagoa Seca, uma vez que funciona como centro de consumo de grande parte de sua produção agrícola familiar. Parte da produção também é comercializada localmente, ainda que de modo bastante tímido, em duas pequenas feiras semanais, sendo uma delas de produtos orgânicos, organizada pelos agricultores e agricultoras familiares como o apoio da ONG ASPTA - Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa - e do Pólo Sindical e das Organizações da Agricultura Familiar da Borborema. A proximidade geográfica propicia além de um mercado consumidor, a facilidade de escoamento de uma produção que possui um curto ciclo de comercialização, no caso os hortifrutigranjeiros. Ao absorver esse tipo de produto permite a geração de renda como também a manutenção do modo de vida rural da grande maioria das famílias agricultoras que vivem em pequenas propriedades rurais, fator predominante em todo o município. No entanto, em uma estrutura social em que a maior parte da população se encontra no meio rural, mais do que o tipo de cultivo a condição de acesso à terra tende a ocupar o centro da discussão. Ainda mais no Nordeste que, segundo Censo Agropecuário de 2006 do IBGE, possui 47,44% do total de estabelecimentos agrícolas do país e ocupa apenas 14,23% da área total ocupada por essa categoria de estabelecimentos. Na região, essa área total de estabelecimentos agrícolas corresponde, em números absolutos, a 80.528.648 hectares. Destes, apenas 27,58% destinam-se a lavouras.

Esse conjunto de dados reflete na forma em que está assentada a propriedade da terra no município pesquisado. No tocante à estrutura fundiária, observa-se o predomínio de minifúndios: 75,42% dos estabelecimentos rurais agrícolas têm entre 10 a menos de 20 hectares, sendo que desse total 58,75% têm menos de 10 hectares. Dos 8.524,790 hectares existentes, 75,11% são terras próprias, 2,37% são terras arrendadas, 7,96% são utilizadas em sistemas de parceria e 14,56% são terras ocupadas<sup>16</sup>. As propriedades com área entre 100 a

---

<sup>15</sup> IBGE. *Cidades*. Disponível em: [www.ibge.gov.br/cidades](http://www.ibge.gov.br/cidades). Acesso em setembro de 2008.

<sup>16</sup> IBGE. *Censo Agropecuário 1996*. Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Acesso em 25 de outubro de 2008. Condição legal das terras segundo definição IBGE: "Investigou-se a constituição dos estabelecimentos, segundo a condição legal das terras, de acordo com a seguinte discriminação: próprias (inclusive por usufruto, foro e enfiteuse); arrendadas (mediante pagamento em quantia fixa em dinheiro ou cota-parte da produção); parceiros

menos de 200 ha ocupam 6,21% das terras, sendo toda essa área caracterizada no quesito *terras próprias*. O mesmo ocorre com as propriedades com área entre 200 a menos de 500 ha, que ocupam 4,65% das terras<sup>17</sup>. De acordo com dados fornecidos pela EMATER e citados no Banco de experiências de Planos Diretores Participativos do Ministério das Cidades<sup>18</sup>, elaborado em 2003, “são 2748 imóveis, dos quais 2600 têm até 10 hectares”. Apenas 10 imóveis estão acima de 50 hectares, sendo um deles com mais de 500 hectares.

Segundo um dos membros da Coordenação do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Lagoa Seca, o tamanho da propriedade é determinante na renda gerada por cada família agricultora. Quanto maior a área de terra para plantio, maior a renda. Nesse sentido, apesar das condições climáticas favoráveis ao cultivo, a terra enquanto fator produtivo, ou melhor, a forma de apropriação da terra por meio de minifúndios, pode representar um fator limitante de modificações na estrutura social. Em um documento elaborado pelo PATAC<sup>19</sup> – Programa de Aplicação de Tecnologias Apropriadas às Comunidades –, ONG que atua numa ampla rede de atores sociais na Paraíba, a questão do tamanho das propriedades aparece como principal dificuldade e desafio para a difusão do trabalho em maior escala:

talvez a primeira seja o tamanho insuficiente da maioria das propriedades dos agricultores familiares no Semi-Árido, fator limitante da produção e da renda. Isto tem consequência de dois tipos: do ponto de vista técnico, tais propriedades não permitem a implantação de atividades suficientemente diversificadas, segredo da agroecologia, nem uma produção suficiente para se acumular reservas “nos anos bons” para utilizar “nos anos ruins”. [...] Tal situação faz com que as propriedades sejam frágeis, as produções precárias, os riscos sempre presentes. Os produtores ficam dependentes de “ajudas” para sobreviver, e se tornam cativos da “cultura da subalternidade”<sup>20</sup>, que os impede de ter seus próprios projetos e de lutar pelos seus próprios interesses. Outro problema diz respeito à dificuldade encontrada pelos agricultores para obter financiamento em condições aceitáveis<sup>21</sup>.

A dificuldade de acesso a programas de financiamento para o pequeno produtor, uma vez que “até a criação do PRONAF, em 1995, as principais políticas setoriais agrícolas e agroindustriais no Brasil nunca foram concebidas em função da agricultura familiar” (Delgado

---

(mediante pagamento de parte da produção obtida - meia, terça, quarta, etc.); ocupadas (ocupadas a título gratuito, com ou sem consentimento do proprietário)”.

<sup>17</sup> IBGE. *Censo Agropecuário de 2006*. Primeiros resultados. Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Acesso em 25 de outubro de 2008.

<sup>18</sup> IBGE. *Cidades*. Disponível em: [www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br). Acesso em outubro de 2008.

<sup>19</sup> ONG que tem como área de atuação prioritária o Cariri e Seridó paraibano mas que participa ativamente dentro da Articulação no Semi-Árido Paraibano – ASA PB - e Articulação no Semi-Árido Brasileiro - ASA Brasil -, duas importantes articulações responsáveis pelo PIMC – programa que será objeto de reflexão adiante.

<sup>20</sup> O conceito será discutido no Capítulo III.

<sup>21</sup> PATAC. *Fome Zero, Sede Zero: um velho desafio para o PATAC*. Campina Grande, UFCG. Documento em elaboração. s.d.

et.al , 1995 e Romeiro et AL, 2000 apud Sabourin, Duque e Malagodi, 2003), soma-se, na maioria das vezes, ao desinteresse por parte do poder público local no desenvolvimento desse setor. Levantamento do Centro de Ação Cultural - Centrac - e do Fórum de Entidades em Defesa da Cidadania de Lagoa Seca PB, permite perceber a evolução das despesas municipais – cerca de 2,5 milhões em 1997 para quase 14 milhões em 2006 -, e também a distribuição das despesas municipais por Secretarias. Os dados, divulgados por meio do *Boletim Orçamento Público & Cidadania*, apontam que em um período de nove anos – 1997 a 2006 – do total de despesas do município, calculado em quase 72 milhões de reais, apenas 2,56%, menos de 2 milhões – exatos R\$1.842.164,84 - foram gastos na agricultura. Das despesas totais das Unidades orçamentárias nesse período – Câmara Municipal, Gabinete, Secretaria de Administração, Secretaria de Finanças, Secretaria de Educação e Cultura, Secretaria de Saúde, Secretaria de Ação Social, Secretaria de Infra-Estrutura, Secretaria de Agricultura e Abastecimento – o gasto é mais elevado em despesas com Educação e Saúde, devido a obrigatoriedade exigida por lei de um percentual mínimo a ser cumprido. Porém, como informa o *Boletim Orçamento Público & Cidadania*, “com as secretarias que exercem função meio como Administração, Finanças, Gabinete do Prefeito o gasto é elevado”. Nessas três Unidades Orçamentárias foram consumidos 20,27% do total de recursos despendidos, isto é, mais de 14 milhões. O gasto com a Secretaria de Ação Social, 3,64%, cerca de dois milhões e seiscentos mil reais, teve, segundo informa o *Boletim*, “caráter assistencialista, favorecendo a permanência de grupos políticos no poder” – compra de óculos, remédios, consultas oftalmológicas, ataduras e cirurgias<sup>22</sup>.

O predomínio dos minifúndios e da produção familiar é um dado destacado pelos membros do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, da ONG ASPTA - Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa - e demais organizações ligadas ao meio rural e urbano, quanto à necessidade de políticas para esse setor, tanto no que diz respeito a investimentos financeiros como a regulamentação no uso das terras. É que atrelado a questão da terra, um dado que preocupa as organizações sociais no município é a urbanização do campo com a formação de bairros precários e, principalmente, a compra de áreas rurais no entorno da cidade para construção de áreas de lazer – as chamadas granjas. Ocupação de áreas rurais semelhantes às que ocorrem nos grandes centros urbanos com a expansão dos chamados Condomínios Fechados, problemática que é abordada pela Sociologia Rural. A

---

<sup>22</sup> *Boletim Orçamento Público e Cidadania*. Centro de Ação Cultural – Centrac. Programa “Controle Social da Gestão Pública”. Edição nº 17 de Dezembro de 2007, p.3. De acordo com o Boletim, as informações referentes ao ano de 1998 não foram disponibilizadas para análise.

classe média de Campina Grande e políticos da Paraíba, inclusive o ex-governador Cássio Cunha Lima possui área de lazer no local - estão entre os que mais se interessam pela compra de área no município, o que pressiona o mercado de terras. A valorização e venda das pequenas propriedades rurais desencadeia a ocupação desordenada do meio urbano e com isso problemas característicos dos grandes centros como: ocupação desordenada de áreas periféricas, desemprego, prostituição de jovens, casos de alcoolismo, tráfico de drogas, agravando problemas relacionados à segurança pública. De acordo com o discurso oficial, a valorização das terras agrava a situação local tornando uma dificuldade a mais para construção de moradias de interesse social, tendo em vista inexistirem propriedade de terras por parte do Poder Público Municipal. “Em 1991, 95% das propriedades rurais de Lagoa Seca tinham de 0 a 10 hectares. [...] Mesmo assim, já havia 20% de granjeiros. Hoje já chegam a 30%”<sup>23</sup>. Lagoa Seca tem uma área de 109km<sup>2</sup> e possui a quinta maior densidade populacional da Paraíba: 221,19 pessoas por km<sup>2</sup>.

Apesar do tamanho dos estabelecimentos, como já foi dito, o município fornece frutas e verduras<sup>24</sup> para Campina Grande e também para capitais como Recife – situado a 192 Km - e Natal, a 212 Km. Isso só é possível, a despeito do tamanho dos estabelecimentos agrícolas, ao tipo de cultivo que permite a exploração de pequenas áreas, propicia uma maior rotatividade do solo e atende ao modelo de produção econômica familiar. As Associações Comunitárias dos agricultores rurais, cerca de 20 associações, que atuam em parceria com o Sindicato dos Trabalhadores Rurais, visam, entre outras coisas, a produção, comercialização, obtenção de créditos do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - e estariam desempenhando um importante papel na organização e estruturação das atividades agrícolas familiares.

No entanto, a tentativa de obter um acréscimo na produção ou um aumento do excedente que possa ser levado ao mercado, tem expostos os agricultores e agricultoras a recorrer a recursos da agricultura dita ‘moderna’, como por exemplo o uso de adubos químicos e agrotóxicos. Apesar do estado da Paraíba possuir desde 1991 – decreto 13.964 de 04 de junho - legislação estadual que regulamenta o uso de agrotóxicos, o uso indiscriminado

---

<sup>23</sup> Cartilha: *Agricultura Familiar em Lagoa Seca*. STR de Lagoa Seca. 2ª edição. sd.

<sup>24</sup> Entre os principais produtos da agricultura familiar estão legumes e verduras, mas também frutas - em especial banana, tangerina, laranja, maracujá, limão, mamão, manga, côco, goiaba, castanha de caju, tomate. Entre os legumes cultiva-se mandioca, feijão, batatinha, batata doce, amendoim e verduras -, leite, ovos e carnes. Predomina no município a criação de aves que de acordo com dados do IBGE do ano de 2006, eram 370.000 (galos, frangas, frangos e pintos) e 14.000 galinhas. Quanto ao rebanho o registro para o mesmo ano é de 3.450 cabeças de bovinos, 1.650 de ovinos, 1.000 de caprinos. Há ainda em menor número suínos, eqüinos, asininos e muares. IBGE. *Pesquisa Pecuária Municipal*. Ano 2006. Disponível em: [www.sidra.ibge.gov.br](http://www.sidra.ibge.gov.br). Acesso em 02 de novembro de 2008. Efetivos dos rebanhos em 31/12.

seria uma prática freqüente em diversas localidades. Os resultados, segundo informações do Sindicato dos Trabalhadores Rurais são muitas vezes desastrosos, expondo os agricultores ao uso excessivo e indiscriminado de agrotóxicos, o que tem provocado diversos casos de envenenamento, intoxicação, doenças, perdas de sensibilidade e mesmo deformações em membros do corpo<sup>25</sup>. Tem contribuído numa tentativa de reverter esse quadro as práticas agroecológicas difundidas pela ASPTA junto ao Pólo Sindical e das Organizações da Agricultura Familiar da Borborema. Ambas as entidades, orientadas pelos princípios da agroecologia e articuladas em uma rede de atores sociais, realizam um trabalho de descoberta, experimentação, valorização e divulgação de práticas tradicionais dos agricultores familiares, difundindo e democratizando os conhecimentos obtidos por meio das atividades dos *agricultores-experimentadores*. Ao reproduzir e referenciar experiências e práticas dos agricultores familiares visa, além da conscientização sobre os ganhos da prática agroecológica - para o meio ambiente, econômicos, como para produtores e consumidores -, tornar os agricultores e agricultoras protagonistas de seu desenvolvimento.

É que além dos danos à saúde e ao meio ambiente, o uso dos recursos da agricultura 'moderna' exige investimentos dispendiosos em termos financeiros – sementes certificadas e preços elevados no caso de fertilizantes e agrotóxicos – o que tem levado os agricultores familiares ao endividamento, tornando a produção dependente das instituições financeiras bancárias. E o uso indiscriminado de adubos químico e veneno leva, invariavelmente, ao empobrecimento e contaminação dos solos, mananciais e açudes, causando prejuízos econômicos e problemas de saúde a produtores e consumidores. O fato de o município enfrentar periodicamente problemas com as estiagens, somado ao conjunto de fatores tratados acima, contribui de modo decisivo para desencadear e reproduzir relações de dependência em relação ao Estado via poder local. A ativação do Programa Seguro Safra, os decretos de Situação de Emergência, o cadastro no Programa Bolsa Família, por exemplo, dependem de ações do chefe do Executivo, como encaminhamento de formulários notificando sobre as condições climáticas ou de cadastramento e triagem dos possíveis beneficiários.

Nesse cenário, a venda de áreas rurais pertencentes aos agricultores familiares pode ampliar os problemas de ordem socioeconômica, conforme mencionado anteriormente<sup>26</sup>. Nesse sentido, pode se dizer que a produção agrícola familiar tem um duplo papel: por um

---

<sup>25</sup> Cartilha: *Agricultura Familiar em Lagoa Seca*. STR de Lagoa Seca. 2ª edição. sd.

<sup>26</sup> “Os jovens, desestimulados e sem esperança, abandonam suas famílias e vão para as maiores cidades no sul do país ou no nosso estado mesmo. Viram mão-de-obra barata com emprego temporário ou sub-emprego. Mas na maioria das vezes, ficaram mesmo desempregados”. Cartilha: *Agricultura Familiar em Lagoa Seca*. STR de Lagoa Seca. 2ª edição. sd

lado, possibilita a geração de renda, mesmo que para a muitos agricultores não ultrapasse o nível de subsistência. Por outro, permite que as famílias agricultoras continuem na zona rural, preservando os valores relacionados ao seu modo de vida, sem pressionar uma estrutura urbana precária. A importância da produção agrícola é destacada pelo Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR), lideranças comunitárias e de ONGs que, em conjunto, conforme dito anteriormente, têm procurado conhecer, sistematizar, difundir e reforçar práticas econômicas e solidárias já perpetradas pelos próprios agricultores, seja através de encontros, reuniões, atividades dos chamados *agricultores-experimentadores*, disseminação dos chamados Fundos Rotativos Solidários e dos Bancos de Sementes Comunitários. No entanto, apesar do destaque dado pelas lideranças ligadas ao STR sobre a importância da produção agrícola familiar, de acordo com o IBGE, é o setor de serviços<sup>27</sup> que mais gera renda no município. Dados de 2006 do Produto Interno Bruto<sup>28</sup> – PIB –, Valor Adicionado por setor de atividade, calculado em R\$81.513.000,00 (oitenta e um milhões, quinhentos e treze mil reais), mostram que, desse total, R\$52.765.000,00, ou 64,73%, provêm do setor de serviços, seguido da agropecuária responsável por 22,5%, isto é, R\$18.342.000,00. Na composição total<sup>29</sup> do PIB, a indústria contribuiu com apenas 9,67%, ou seja, R\$7.890.000,00.

Na composição do PIB dá para perceber que, apesar da produção agrícola familiar ter um peso muito grande entre os entrevistados, não é aquele o setor que mais se destaca em termos de produção de riquezas. Nesse sentido, são importantes as análises de Romero et al, (2000) apud Sabourin, Duque e Malagodi, (2003, p. 58-72) ao afirmar que:

se a agricultura familiar resiste, é precisamente porque ela se vale de rendas não agrícolas que podem ser até reinvestidas na produção nos momentos de crise [em referência aos fluxos monetários das aposentadorias rurais reinvestidos na produção que superam os financiamentos públicos (Delgado & Cardoso 2000; Duque & Costa: 2002)]. Resiste porque essa agricultura do Sertão não é só familiar, mas é, também, camponesa. Como os clássicos nos ensinaram [...] a agricultura familiar camponesa não depende unicamente do mercado.

<sup>27</sup> Apesar da pesquisa tocar em questões que permitem a discussão sobre as transformações recentes no mundo rural e das relações deste com o meio urbano, o assunto não será desenvolvido aqui. Contudo, de acordo com algumas referências que têm norteado a discussão, observa-se que, em Lagoa Seca, a preponderância do setor de serviços não significa a perda de importância da agricultura e nem dos espaços rurais. Ver. WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas – o rural como espaço singular e ator coletivo. Estudos Sociedade e Agricultura, 15, outubro 2000: 87-145.

<sup>28</sup> IBGE. *Cidades. PIB a preço de mercado corrente de 2006*. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais, Produto Interno Bruto dos Municípios 2003-2006. Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Acesso em 13 de novembro de 2008.

<sup>29</sup> Os 3,09% restantes referem-se a impostos sobre produtos líquidos de subsídios.

Enquanto no meio rural temos uma produção agrícola parcelar, praticada em minifúndios, no meio urbano a principal fonte de renda são os empregos públicos, aposentadorias e recursos dos programas sociais, como o Programa Bolsa Família e o PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil), por exemplo, ambos do governo federal. Em termos de estrutura de serviços, a cidade conta com uma agência do Banco do Brasil, dois postos de gasolina, um hospital, além do escritório da EMATER - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural, EMEPA - Empresa Estadual de Pesquisa Agropecuária da Paraíba S/A, um posto da CELB - Companhia Energética da Borborema, um posto de serviço da CAGEPA - Companhia de Água e Esgoto da Paraíba. O comércio local é bastante rudimentar e se constitui de açougues, padarias, mini-mercados e pequenas lojas de vestuário. Não há, inclusive, organização em Associação Comercial entre os representantes do setor. Em relação à atividade industrial, a caracterização que aparece na Declaração Municipal de Atuação Emergencial (DEMAT), de janeiro de 2006, documento utilizado para requerimento de decreto de Situação de Emergência, é que “a indústria praticamente não tem nenhuma influência na economia do município”<sup>30</sup>. Dados do IBGE de 2001 faz referência apenas a *indústrias de transformação*, que teriam entre “*pessoal ocupado total*” 63 pessoas e “*pessoal ocupado assalariados*” 44 pessoas<sup>31</sup>. Dados de 2002 sobre empregos gerados por setor da economia do site do Ministério do Desenvolvimento Agrário - *Sistema de informações Territoriais – SIT-*, que tem como fonte o Sistema Nacional de Indicadores Urbanos - SNIU - apontam que a indústria é responsável pela geração de 57 empregos, seguida por 60 no comércio e 855 no setor de serviços. Observe que a fraca importância do setor de serviços na geração de empregos contrasta com a importância do setor na composição do PIB, o que pode contribuir para reforçar a importância dos empregos públicos, conforme veremos posteriormente. A agropecuária seria responsável por 38 empregos gerados no meio urbano<sup>32</sup>. Se considerado o número de estabelecimentos existentes por setor da economia são sete estabelecimentos industriais, quatro da construção civil, 20 de comércio, 19 de serviços e 2.200 estabelecimentos rurais<sup>33</sup>.

Como na maioria dos municípios brasileiros, a falta de ocupação também figura entre os principais problemas, com o agravante de que a falta da água como recurso

<sup>30</sup> Lagoa Seca. Prefeitura Municipal de Lagoa Seca. *Declaração Municipal de Atuação Emergencial (DEMAT)*. Data do decreto: 12 de janeiro de 2006.

<sup>31</sup> IBGE. *Cadastro Central de Empresas 2004*. Malha municipal digital do Brasil: situação em 2001. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php>. Acesso em 19 de setembro de 2007.

<sup>32</sup> Brasil. Ministério do Desenvolvimento Agrário. SIT - Empregos gerados por setor da economia – Abrangência Municipal. Disponível em: [www.sit.sdt@mda.gov.br/territorio](http://www.sit.sdt@mda.gov.br/territorio). Acesso em 30 de junho de 2008.

<sup>33</sup> Brasil. Ministério do Desenvolvimento Agrário. SIT - Número de estabelecimentos por setor da economia – Abrangência Municipal. Disponível em: [www.sit.sdt@mda.gov.br/territorio](http://www.sit.sdt@mda.gov.br/territorio). Acesso em 30 de junho de 2008.

produtivo contribui para afastar ou inviabilizar a instalação de empresas no local. O baixo dinamismo econômico reflete na capacidade financeira do município que é totalmente dependente dos recursos federais. De acordo com o prefeito da gestão 2004-2008, “a receita do município é a que vem do governo federal, através do repasse do Fundo de participação dos Municípios. O ICMS é muito pouco, em torno de 8 mil reais<sup>34</sup>”. Dados do IBGE referente a 2003 mostram que o arrecadamento através do IPTU também é muito baixo: 10.093,35 (Dez mil, noventa e três reais e trinta e cinco centavos). O grosso dos recursos vem por meio de repasses da União, através do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que em 2003 fora de aproximadamente 5 milhões de reais<sup>35</sup>.

Esse conjunto de dados reflete no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Na classificação de todos os municípios do país, em ordem decrescente de importância, o pesquisado encontra-se em posição nada confortável: 4446 num total de 5507 municípios, com o IDH de 0,541 em 1991 passando para 0,612 em 2000<sup>36</sup>. O índice referente a Renda passou de 0,544 para 0,558 e o IDH relativo a educação saltou de 0,557 em 1991 para 0,707 em 2000. Apesar da melhora nos índices de desenvolvimento humano, em especial o salto dado na educação, a região Nordeste ainda concentra mais da metade da população não alfabetizada. Há no país, na faixa de 10 anos ou mais, de acordo com o Censo Demográfico de 2000, 17.552.762 pessoas não alfabetizadas. Desse total 9.226.471 estão na região Nordeste, cabendo à Paraíba 758.037. No entanto, apesar da expressividade do número o destaque fica com estados como a Bahia: 2.247.527, seguida por Pernambuco: 1.468.201, Ceará: 1.434.051 e Maranhão: 1.137.210<sup>37</sup>. De acordo com dados de 2005 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento/Brasil (PNUD), em relação ao país o estado da Paraíba ocupa a 24ª posição. Já em relação aos nove estados nordestinos a Paraíba se encontra na sexta posição com o IDH de 0,718<sup>38</sup>. O número mostra uma melhora do IDH que era de 0,561 em 1991 e 0,661 em 2000.

A posição do município em termos de Índice de Desenvolvimento Humano, tendo em conta o predomínio da população rural e a produção econômica em minifúndios, somada à falta de investimentos financeiros para desenvolvimento da agricultura, pode

---

<sup>34</sup> Entrevista realizada com o Prefeito de Lagoa Seca, Edvardo Herculano de Lima (PSDB). Novembro de 2006.

<sup>35</sup> IBGE. Economia. Finanças Públicas do Brasil. Finanças públicas 2003. Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Acesso outubro de 2007.

<sup>36</sup> PNUD. Atlas do Desenvolvimento Humano. IDH-M 1991 2000 Ranking decrescente (pelos dados de 2000). Disponível em: [www.pnud.org.br](http://www.pnud.org.br). Acesso em 08 de outubro de 2007.

<sup>37</sup> IBGE. Sidra. *Censo Demográfico 2000*. Disponível em: [www.sidra.ibge.com.br](http://www.sidra.ibge.com.br). Acesso em 31 de outubro de 2008.

<sup>38</sup> PNUD/Fundação João Pinheiro. Ranking do IDH dos estados em 2005. Disponível em: [www.pnud.org.br](http://www.pnud.org.br). Acesso em 28 de outubro de 2008.

significar uma forma de bloqueio à transformação social local, podendo evidenciar, entre os diversos interesses em jogo, aqueles ligados, como diz Weber, “por determinado tipo de *estrutura social* da população rural, devido à natureza das influências políticas ou culturais que daí derivam” (Weber, [1904], 2006, p. 102). As condições estruturais local engendram, conforme será tratado no Capítulo II, um conjunto de relações de dependência e dominação, corroboradas pela fala do chefe do Executivo local que, em entrevista, afirmou ser o principal problema do município “pessoas pedindo na porta da prefeitura: é medicamentos, sepultamentos, casa caindo, telhado caindo” (sic). A questão da água, segundo o chefe local, “é a que mais perturba”<sup>39</sup>.

Não obstante as condições apontadas pelos dados empíricos e também pelos indicadores econômicos e sociais, as despesas do município com cargos públicos são elevadas e, inclusive, foram reajustados os salários para os cargos de prefeito, vice-prefeito, vereadores e secretários municipais que assumiram no início de 2009. O prefeito teve o salário reajustado em 22,45% e de R\$9.800,00 (nove mil e oitocentos reais) mensais passa a receber R\$12.000,00 (doze mil reais). Se somado a despesa com o salário só do prefeito no período de um ano e comparado com o PIB municipal do ano de 2005 é mais que o dobro, ou seja, R\$144.000,00 anuais. O vice passou a receber R\$6.000,00 (seis mil reais) e os membros do legislativo municipal tiveram seus salários acrescidos em R\$915,00 e passam a receber R\$3.715,00 (três mil setecentos e quinze reais) mensais em janeiro, um aumento de 32,68%. Os secretários de administração pública também receberam aumento de 66,66% e passaram a receber R\$2.500,00 (dois mil e quinhentos reais) mensais<sup>40</sup>. Em termos comparativos, o salário do prefeito de Lagoa Seca Edvardo Herculano de Lima (PSDB) é equivalente ao salário do prefeito da cidade de São Paulo, Gilberto Kassab (DEM), que recebia em janeiro de 2009 R\$12.384,06 (doze mil, trezentos e oitenta e quatro reais e seis centavos). Importante observar que a população da capital paulista, de acordo com estimativa do IBGE de 2009, ultrapassa os 11 milhões de habitantes, enquanto Lagoa Seca, de acordo com a mesma estimativa, possui próximo de 26 mil<sup>41</sup>.

Esses dados já nos permitem entrever, entre outras coisas, que indicadores determinantes utilizados por Kerbaux (2000) como urbanização e industrialização não se aplicam ao município pesquisado. De modo que a preponderância da população rural sobre a

---

<sup>39</sup> Entrevista realizada com o prefeito Edvardo Herculano de Lima (PSDB) gestão 2005-2008, 2009-2012. Lagoa Seca. Novembro de 2006.

<sup>40</sup> Lagoa Seca. Câmara Municipal de Lagoa Seca. Projeto de lei do legislativo N°007/2008. Votação em 16 de setembro de 2008.

<sup>41</sup> IBGE. *Cidades*. Disponível em: [www.ibge.gov.br/cidades](http://www.ibge.gov.br/cidades). Acesso em dezembro de 2009.

urbana somada à irrelevância da atividade industrial, enfraquece uma das variáveis chave considerada pela autora, como fator de diferenciação social e econômica e que poderia levar à transformação do sistema político. É que na análise da autora a importância da urbanização e industrialização incide diretamente na questão da mobilidade social como fator que possibilita uma reconfiguração do eleitorado e das formas de organização social. Haveria nesse sentido a formação de um público cada vez mais complexo e diferenciado, com demandas heterogêneas, fator decisivo para o estabelecimento de uma nova cultura política e de novos padrões na relação político/eleitor.

O setor industrial, por exemplo, tem importância para a Kerbaury, entre outras coisas, por possibilitar a organização de interesses de classe no interior dos diversos segmentos (sindicatos, associações de classe etc.), que podem possibilitar o estabelecimento de novos padrões de relações sociais que venham a impactar na organização e representação no âmbito político. Com baixo desempenho econômico e com dois terços da população vivendo na zona rural, praticando uma economia baseada na produção agrícola familiar em pequenas áreas, é difícil imaginar que haja mobilidade social. E mesmo que essa mobilidade social ocorra, é difícil imaginar que possa ser identificada com o surgimento de uma classe média, fator considerado relevante por Kerbaury uma vez que permite o conhecimento de mecanismos que regulam a cidadania. Nesse sentido, os aspectos examinados até agora não incidem na direção de mudanças no âmbito do sistema político. Assim sendo, cabe investigar ao menos algumas características do modo de funcionamento desse sistema visando, através de aproximações sucessivas, compreender e interpretar o conflito entre poder local e ONGs.

## 1.4 PRESENÇA DA APARELHAGEM GOVERNAMENTAL

Como vimos anteriormente, o que predomina no município pesquisado são os minifúndios. Nesse caso, perde força um fator diretamente relacionado como sustentáculo das relações de dominação que é a grande propriedade. Não obstante, Leal (1997, p. 75) esclarece que:

a primeira observação de quem estuda o “coronelismo” é, natural e acertadamente, atribuí-lo à hegemonia social do dono de terras. Mas é preciso entender essa hegemonia apenas em relação aos dependentes da sua propriedade, que constituem o seu maço de *votos de cabresto*. Não é possível compreender essa hegemonia em relação a todo o município. Um município divide-se em distritos: o distrito da sede – urbano – escapa à influência do “coronel” que não seja ao mesmo tempo chefe político municipal [...].

No caso da pesquisa, essa ausência de concentração fundiária vem reforçar a tese de Leal de evolução do “coronelismo”. De acordo com o autor (1997, p. 41)

os chefes políticos municipais nem sempre são autênticos “coronéis”. A maior difusão do ensino superior no Brasil espalhou por toda parte médicos e advogados, cuja ilustração relativa, se reunida a qualidades de comando e dedicação, os habilita à chefia. Mas esses mesmo doutores, ou são parentes, ou afins, ou aliados políticos dos “coronéis”.

O fato do município pesquisado ter à frente em três administrações recentes dois médicos que em alguns momentos se alternaram no poder, pode, dependendo do resultado das análises servir para ilustrar essa questão.

Kerbaudy mostra em seu estudo a importância da presença efetiva da aparelhagem governamental, em todos os níveis e regiões, e de sua capacidade de constituir-se como centro de decisões relevantes para o surgimento de uma nova realidade política. Para a autora, a institucionalização da autoridade do governo municipal rompe com o isolamento<sup>42</sup>, elemento que, de acordo com Leal (1975, p. 251) é importante na formação e manutenção do coronelismo (KERBAUY, 2000, p. 17). Esse é um ponto importante para se pensar a questão do poder local e a capacidade da presença governamental como fator determinante, ou não, do surgimento de uma nova realidade política. Não podemos perder de vista aqui o estudo de

---

<sup>42</sup> Citado por Kerbaudy: “Segundo Leal, o isolamento significa “ausência ou rarefação do poder público apresentando-se o ‘coronelismo’ desde logo como certa forma de inclusão do poder privado no domínio político” (Leal, 1975, p.251).

Araújo (2000, p. 356) no qual afirma que no Nordeste o Estado é uma esfera privilegiada de atuação das velhas oligarquias e, portanto, apropriado para a região<sup>43</sup>.

Nesse sentido é importante elucidar a história política de Lagoa Seca que, desde sua fundação em 1964 até as últimas eleições municipais de 2008, nenhum prefeito havia feito o sucessor ou, depois da aprovação da possibilidade de reeleição em 2000, conseguido se reeleger. Essa alternância no exercício do cargo, entretanto, pode não significar uma real alternância de poder, no sentido de oxigenação de idéias e valores democráticos, uma vez que, o que se observa, é que há grupos que se alternam na gestão dos negócios públicos.

O quadro abaixo aponta para ao menos um grupo que vem se revezando no exercício do poder político.

Tabela 2 – Prefeitos eleitos, ano das eleições, período de governo e partido desde a emancipação do município em 1964

Prefeito	Ano eleições	Período	Partido
Francisco Camilo de Oliveira	1964	1965 a 1968	PSD
João Jerônimo da Costa	1968	1969 a 1972	MDB
<b>Francisco José de Oliveira Coutinho</b>	<b>1972</b>	<b>1973 a 1976</b>	<b>ARENA</b>
Pedro do Pão	1976	1977 a 1982	ARENA 1
<b>Francisco José de Oliveira Coutinho</b>	<b>1982</b>	<b>1983 a 1988</b>	<b>PDS 1</b>
Pedro do Pão	1988	1989 a 1992	PTRB
<b>Francisco José de Oliveira Coutinho</b>	<b>1992</b>	<b>1993 a 1996</b>	<b>PTB</b>
Dr. Givandro Carneiro Leal Vice Dr. Edvardo Herculano de Lima	1996	1997 a 2000	PSDB
<b>Francisco José de Oliveira Coutinho</b>	<b>2000</b>	<b>2001 a 2004</b>	<b>PMDB/PFL</b>
Dr. Edvardo Herculano de Lima	2004	2005 a 2008	PTB / PV / PT/ PSDB
Dr. Edvardo Herculano de Lima	2008	2009 a 2012	PSDB

Fonte: TRE Paraíba

No que toca à representação política fora revelado em entrevista que “há um grupo que sempre foi prefeito aqui, de 4 em 4 anos. Primeiro é um negócio assim, meio interessante (sic), Lagoa Seca nunca conseguiu fazer sucessor desde o ano de 1964, quando o

<sup>43</sup> ARAÚJO, Tânia Bacelar. 2000. *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências*. Rio de Janeiro: Revan: Fase. Pág. 356.

município foi emancipado [até 2008 quando o chefe político foi reeleito]. São é grupos que se revezam no poder, 4 anos um, 4 anos outro. O prefeito que nós derrubamos, ele já foi prefeito aqui 4 vezes. Eram dois grupos, dois grupos que foi se revezando, só que nesse outro grupo, que foi o que parte dele eu me aliei, ele nunca elegeu ninguém por mais de uma vez. Por exemplo, elege um, quando era no outro, não tinha mais, já era outra pessoa, e até hoje tem sido assim. Não se repetia e um se repetia, porque o ex-prefeito anterior, ele é tido aqui como o coronel da política, ele perde, mas com 4 anos ele volta, isso é muito presente aqui e uma outra coisa! Sempre foi na cabeça do povo”!<sup>44</sup>

No caso, essa alternância de grupos compromete um quesito importante que se refere à renovação das elites, aspecto relacionado à presença de novos grupos sociais portadores de novas reivindicações políticas. Alternância que nos faz pensar nos grupos ou redes de base familiar de que tratou Lewin. E mesmo que não se possa fazer afirmações nesse sentido, tendo em vista que a composição dos grupos políticos não fora objeto de estudo sistemático, o fato é que há evidências de que o grupo ou família que já ocupou o poder executivo por diversas vezes detém o poder político também em alguns municípios vizinhos. Francisco José de Oliveira Coutinho faz parte de um grupo político que disputa prefeituras na região. O genro disputou em 2008 a prefeitura de Poçinhos, obtendo 43,6% dos votos válidos. O sobrinho – Abelardo Antonio Coutinho - foi reeleito pelo Partido Republicano para o segundo mandato em Puxinanã com 4.006 votos, 80,3% dos votos válidos<sup>45</sup>. Ainda em Puxinanã um irmão de Francisco José de Oliveira Coutinho apoiou, em 2008, um candidato da oposição configurando a presença de membros de uma mesma família dos dois lados da disputa.

No quadro é possível observar que ao longo dos 40 anos de emancipação do município, uma mesma pessoa – Francisco José de Oliveira Coutinho – ocupou, em intervalos regulares, o poder executivo por 18 anos, dado que houve eleições para prefeito em 1982 e a seguinte em 1988, somando nesse período seis anos de governo. Se considerarmos o fato que antes mesmo de disputar as eleições para prefeito já vinha atuando na política desde 1968, quando se elegeu vereador com 10,6% dos votos pela legenda do MDB, a permanência no poder público se estende para 22 anos. O chefe local a que estamos referindo - e que hoje continua sendo o principal representante de setores da oposição em Lagoa Seca - tem suas

---

<sup>44</sup> Entrevista realizada em maio de 2006 com vice-prefeito de Lagoa Seca Nelson Anacleto (PT) gestão 2005-2008. Na época, também era presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais. O Entrevistado tem uma longa trajetória no movimento social, iniciada na Igreja católica em 1982.

<sup>45</sup> Paraíba. Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba. Disponível em: [http://www.tre-pb.gov.br/resultados\\_eleicoes](http://www.tre-pb.gov.br/resultados_eleicoes). Acesso em 06 de maio de 2009.

atividades econômicas ligadas à terra e a criação de gado e é identificado pelos entrevistados como um grande proprietário de terras, possuindo áreas principalmente nos municípios vizinhos. No registro de sua candidatura na justiça eleitoral, no item *declaração de bens*, constam, entre outros bens, duas fazendas: uma com 353,8 hectares e outra com 18,8 hectares, ambas no município vizinho de Boa Vista – PB. O fato revela que o predomínio de pequenas propriedades no município pesquisado é um dado relevante em termos de atividade econômica e organização social, porém no que compete à base econômica de formação das categorias sociais, não pode ser analisado isoladamente.

Bola, como é conhecido em Lagoa Seca Francisco José de Oliveira Coutinho, é às vezes, caracterizado na imprensa paraibana como um “fenômeno”. Porém, descrito por alguns entrevistados como “muito político e péssimo administrador”<sup>46</sup>. Interessante observar que a expressão “fulano é *muito político*” é citada por DaMatta ao se referir ao jogo duplo da chamada “política” brasileira no qual o discurso público não condiz com a prática política. A expressão designa “alguém que sabe cuidar de seus interesses pessoais” e expressa, segundo ele, a percepção da massa brasileira “que vê na atividade política um jogo fundamentalmente sujo, onde existe de tudo, menos ética” (1997, p. 87). No que se refere à expressão *muito político*, as falas remetem também ao tipo carismático de Weber: tratamento cordial dado aos mais pobres, recebendo a todos em sua fazenda, prestando favores e comportando sem cerimônia quando em visita a estes<sup>47</sup>. No tocante aos aspectos administrativos, o uso exacerbado dos bens públicos como se fossem privados perpassa a fala de diversos entrevistados – empregos públicos, nomeações, favores – e diversas outras práticas que remetem a relações coronelistas, paternalistas e clientelistas. Algumas dessas práticas são comprovadas nas reprovações seguidas das contas públicas. Para as lideranças ligadas às organizações sociais, os votos de Francisco José de Oliveira Coutinho provêm do meio rural, onde aliás vive maior parte da população, 66,42%, e seguramente são os votos provenientes daí que decidem as eleições. E além do uso de recursos financeiros em benefício de clientelas, Francisco José de Oliveira Coutinho é caracterizado também como adepto da perseguição a adversários. As falas deixam entrever desprezo por valores democráticos, éticos e morais.

Entretanto, apesar da má reputação atribuída pelos entrevistados, o ex-prefeito mencionado acima é o que mais vezes se elegeu no município. A explicação, de acordo

---

<sup>46</sup> Entrevistas realizadas entre os dias dois e cinco de outubro de 2008.

<sup>47</sup> Alguns entrevistados disseram que Bola Coutinho, forma como é conhecido no município, “não faz desfeita de pobre, entra em casa e vai logo pra cozinha, toma caldo de feijão na panela, bebe café...” Entrevistas realizadas em maio de 2006.

análise de Villela (2004, p. 284 e 285), se deve a uma compreensão local e particular de democracia representativa, na qual os

recursos mudam de lugar e outros são criados para satisfazer necessidades prementes ou não [...]. No entanto, constatar o que a democracia representativa é não impede a formulação do que ela deveria ser. Os intervenientes têm idéias claras do que é votar *consciente* e de quem são os melhores candidatos. O *voto consciente*, é bem verdade, não se identifica ao voto ideológico. E os melhores candidatos não são sempre os *políticos bons*; muitas vezes eles podem ser os piores<sup>48</sup>. Isso porque entende-se por “político bom” aquele que “não nega nada que o povo pede”, o que geralmente não corresponde à prática dos localmente avaliados como os melhores candidatos. Por isso estes, sabidamente, têm pouca chance de vencer eleições. Eles não fazem a democracia funcionar como se deve, não são bons agentes de circulação e produção de recursos. (grifos do autor e referem-se a expressões nativas).

Sobre a utilização de forma patrimonialista dos recursos públicos, por exemplo, os dados do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba corroboram a percepção dos entrevistados. Ao longo dos 18 anos de governo teve por 16 vezes as contas rejeitadas no Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. Fato que, segundo as entidades locais, conforme informou o Correio da Paraíba, deve ser o único no Brasil. No entanto, como os processos se arrastam indefinidamente na justiça e os registros de candidatura continuam a ser deferidos, cria-se, segundo Villa, além da sensação de impunidade, a incerteza entre a população quanto a veracidade dos crimes cometidos. Nesse sentido o autor afirma que

o nó górdio da impunidade – e que atinge o coração da democracia – não está no Executivo nem no Legislativo, mas no Poder Judiciário. [...] A justiça brasileira é severa com o “andar de baixo”, mas leniente com o “andar de cima”. Contra os pobres, age rapidamente e pune severamente. Já políticos acusados de corrupção – e considerados por seus pares como corruptos – continuam circulando livremente. [...] O Judiciário deve agir combatendo os crimes, independentemente da origem social do acusado. Parece óbvio, mas não é o que ocorre no Brasil<sup>49</sup>.

As demonstrações de que a leniência da justiça é proveitosamente utilizada pelos acusados que prosseguem negando os crimes cometidos se acumulam nas diversas esferas de poder político. Em abril de 2008, por exemplo, o ex-prefeito de Lagoa Seca Francisco José de Oliveira Coutinho, comentando sobre possível decisão da justiça sobre o

---

<sup>48</sup> Nota do autor: a respeito dos problemas enfrentados por um prefeito que tentou suprimir o “lado social” de seu governo, tornando-se “bom prefeito, mas mau político”, ver Palmeira 2000:13.

<sup>49</sup> VILLA, Marco Antônio. *A crise política e o Judiciário*. **Folha de São Paulo**. Tendências/ Debates. 13 de junho de 2007. A2. Disponível em: [www1.folha.uol.com.br](http://www1.folha.uol.com.br). Acesso em 13 de junho de 2007.

deferimento ou não do registro de sua candidatura - já que respondia a processo no Ministério Público Eleitoral movido pelo Fórum em Defesa da Cidadania do Município de Lagoa Seca em parceria com o FOCCO (Fórum de Combate à Corrupção na Paraíba)-, afirmava na imprensa paraibana que “era tudo mentira” e que caso tivesse seu registro indeferido, lançaria como candidato um filho ou uma filha<sup>50</sup>.

O quadro sobre as eleições permite analisar também a questão dos partidos políticos e perceber que ainda não desapareceu o que Alberto Torres, citado por Barbosa Lima Sobrinho, chamou de “pirâmide de coligações transitórias de interesses políticos” (Leal, 1997: 19). Observe que no caso do candidato Francisco José de Oliveira Coutinho, o mesmo se elegeu em 1972 pela ARENA e em 1982 voltou a se elegeu pelo então PDS1, antiga ARENA. Em 1982 elegeu-se novamente prefeito mudando para o PTB. O mesmo ocorre no ano 2000 quando se elege numa coligação PMDB/PFL. Em 2004 disputa as eleições municipais pela coligação PP/PMDB/PL/PPS/PFL/PMN/PRP e perde por pequena margem atingindo 48,3% dos votos válidos, diferença de 441 votos em relação ao prefeito eleito. Em 2008 volta novamente a disputar eleições para prefeito pelo PMDB, perde mais ainda obtém 36,7% dos votos válidos<sup>51</sup>.

Outro candidato – Pedro do Pão – atuou como prefeito por duas vezes em 1976 e 1988. Em 1976 se elegeu pela ARENA 1 com 51,9% dos votos (2.742 votos) e em 1988 se elege, como único candidato, pelo PRTB com 100% dos votos válidos. Algo um tanto quanto estranho pois se elege com 1.856 votos num eleitorado de 11.463 eleitores, de acordo com dados do TRE PB. Foi também eleito vereador no ano de 1996 pelo PSDB com 380 votos, ou seja, 3,76%. No caso do prefeito reeleito atualmente para a gestão 2009-2012, o mesmo vem disputando eleições desde 1982, quando disputou a prefeitura pelo PDS2. Edvardo Herculano de Lima foi vice-prefeito em 1996 pelo PSDB, eleito prefeito em 2004 pelo PTB, coligação PTB/PT/PV/PSDB e reeleito prefeito no município em 2008 pelo PSDB.

Ao procurar identificar mudanças no processo político em âmbito nacional, o resultado do processo eleitoral de 15 de novembro de 1982, por meio do qual foram eleitos: Senador, Suplente de Senador, Governador, Vice-governador, Deputado Federal, Deputado Estadual, prefeitos (com exceção das capitais), vice-prefeitos e vereadores -, é considerado um momento decisivo pela possibilidade de sinalização de mudanças no comportamento do

---

<sup>50</sup> Dados publicados no blog da rádio Ypuarana FM em 01 de abril de 2008. Disponível em: [http://radioypuaranafm87.blogspot.com/2008\\_04\\_01\\_archive.html](http://radioypuaranafm87.blogspot.com/2008_04_01_archive.html). Fonte citada: Correio da Paraíba. Acesso em 22 de outubro de 2008.

<sup>51</sup> Paraíba. Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba. Disponível em: [www.tre-pb.gov.br/resultados\\_eleicoes/online.htm](http://www.tre-pb.gov.br/resultados_eleicoes/online.htm). Acesso em outubro e novembro de 2008.

eleitor. No caso, o voto na oposição ao partido do governo (PDS) poderia significar a ineficácia do mecanismo de criação das sublegendas, que teria como fim assegurar o situacionismo eleitoral. Segundo Kerbauy (2000, p. 45),

A criação de sublegendas, [...] partia do princípio de que, por mais persistentes que fossem as rivalidades, as famílias e os grupos da política municipal sentir-se iam incentivados para unir-se e abrigar-se no partido oficial, o que poderia lhes assegurar um bom relacionamento com o poder central, sem obrigá-los a deixar os velhos alinhamentos políticos, disfarçados nas sublegendas.

Porém, enquanto no estado de São Paulo a oposição vence em 310 dos 572 municípios, no Nordeste o PDS, partido da situação, elege os governadores nos nove estados nordestinos. No Ceará, por exemplo, o partido governista vence em 136 dos 141 municípios e na Paraíba em 132 dos 170. A utilização do mecanismo de criação de sublegendas se mostra eficaz no disfarce dos “velhos alinhamentos políticos” permitindo a continuidade do “bom relacionamento com o poder central”: na Paraíba o PDS faz 42 municípios, PDS1 72, PDS2 20 e o PMDB, PMDB1 e PMDB2 fazem em conjunto 36 municípios<sup>52</sup>.

Sobre coligações e coalizões, uma crítica a alguns partidos em Lagoa Seca é que seus respectivos presidentes os comandam com se fossem seus verdadeiros donos, impondo quem deve se filiar nas ditas legendas de aluguel<sup>53</sup>. Em debate sobre os partidos políticos na Paraíba, nas eleições de 2008, afirma-se que “predomina a inconsistência dos partidos que não querem compor interesses. Há uma perversão do sistema político, que está apodrecido mas que os políticos não querem mudar”<sup>54</sup>. A importância da pessoa do candidato em detrimento do partido foi observada em pesquisas de campo, em especial a realizada nos dias que se antecederam à eleição municipal de 2008. Há uma polarização na cidade personificada entorno de nomes de candidatos, em especial aqueles que de longa data vem conseguindo se eleger no município. A escolha do candidato e sua publicização pela população se dá de modo ostensivo, com o hasteamento da bandeira com a cor relacionada ao candidato - muitas vezes é apenas um pedaço de tecido colorido, sem número, sigla do partido nem nomes. Cores relacionadas ao candidato também são afixados nos veículos, motos, bicicletas e roupas. A defesa do candidato aparece de modo enfático na fala, nas provocações

<sup>52</sup>Paraíba. Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba. Disponível em: [www.tre-pb.gov.br/resultados\\_eleicoes/online.htm](http://www.tre-pb.gov.br/resultados_eleicoes/online.htm). Acesso em 29 de junho de 2009.

<sup>53</sup> Entrevista com vice-prefeito de Lagoa Seca, Nelson Anacleto (PT), gestão 2005-2009. À época, candidato pelo PT à prefeitura de Lagoa Seca. Postado no blog da Rádio Ypuarana FM dia 13 de abril de 2008.

<sup>54</sup> Debate na Rádio Correio 98 FM de Campina Grande sobre as eleições municipais de 05 de outubro de 2008 com o Cientista Político Prof. Rubens Pitulira e com o Jornalista Aginaldo Lourenço, realizado na mesma data.

e também nas apostas que inclusive modificam a configuração das relações sociais nos períodos eleitorais.

A incisiva manifestação do voto era algo instigante e levou a investigar o que motivava tais posicionamentos. Interessante perceber que a maioria dos eleitores ostentavam a intenção de voto com bandeiras e cores mas demonstravam não ter opinião formada ou dificuldade para sustentar a escolha do candidato. Demoravam a encontrar argumentos que sustentasse a opção pelo candidato, respondendo, às vezes, de forma evasiva. Outras vezes simplesmente não conseguiam articular nenhuma resposta. Tal posicionamento talvez se explique pela forma como são configuradas as campanhas eleitorais. Apesar de se publicizar interesses coletivos nas campanhas, comícios e programas de governo, nas relações face a face o que parece predominar entre candidatos e eleitores são promessas de benefícios particulares, privados, evidenciando o jogo duplo tratado por DaMatta (1997, p. 87):

É que o discurso público é realizado utilizando-se um idioma liberal-universalista: fala-se de fato aos cidadãos do país. Mas a prática política se faz dentro de um outro quadro de referência e segue uma outra lógica. Aqui o quadro é dos amigos e correligionários que, uma vez no poder, terão tudo! E a lógica é a das lealdades relacionais que não têm compromisso legal ou ideológico.

A ‘participação’ na política, de modo geral, parece se identificar fortemente com a participação no processo eleitoral. Passada a euforia do pleito, as pessoas retomam suas vidas no aguardo do próximo. Assim fora definido, em entrevista, o envolvimento do eleitorado por um membro atuante nos Conselhos Municipais de Lagoa Seca. Desse modo, o espaço público parece se configurar não como o espaço do debate, aproximando-se mais da representação no sentido do teatro do que da política. Programas de Governo por exemplo, não são instrumentos levados a sério por todos os candidatos, sendo que há desconfiança entre lideranças locais, de que haja programas copiados de outros municípios - fato que seria recorrente também na questão do Orçamento Municipal. A “Coligação Renovação Popular” – PMDB/PRTB/PSC/DEM/PR – pela qual fora candidato nas eleições municipais de 2008 Francisco José de Oliveira Coutinho, que ocupou o poder por 18 anos no município, mencionava em seu Programa de Governo um fato controvertido uma vez que culpava as administrações anteriores por não ter cumprido com promessas de campanha: “[...] se de outras vezes não conseguimos ter todas as diretrizes dos planos operacionalizados, tal fato deve-se não, especificamente, as vontades e competências do nosso governo, mas, à variáveis intervenientes de outros governos tantos dos que antecederam-me quanto da sensibilidade dos

governos estaduais e federal com as necessidades de nossa terra (sic). Agora, caro cidadãos, a conjuntura é outra! A organização e descentralização de recursos e incentivos mudaram, graças a Deus”<sup>55</sup>. O fato faz lembrar outra obra de Carvalho<sup>56</sup> em que fala sobre o Rio de Janeiro, durante a primeira República: “havia consciência clara de que o real se escondia sob o formal. Neste caso, os que se guiavam pelas aparências do formal estavam fora da realidade, eram ingênuos. Só podiam ser objeto de ironia e gozação. [...] O povo sabia que o formal não era sério” (1987, p. 159 e 160).

No Programa de Governo mencionado acima é possível observar também que a questão da cidadania está fortemente vinculada à assistência social. Os cidadãos são definidos como “moradores de Lagoa Seca, ou seja, aqueles que nasceram, cresceram, reconhecem e honram o lugar aqui morando e criando seus filhos (sic)”. O Eixo três que trata da cidadania tem como primeiro *objetivo* “melhorar indicadores de cidadania”, *ação* que se dará por meio do “cadastramento permanente dos cidadãos para melhoria das condições de inclusão social dos cidadãos”, o que será feito “através do recadastramento, levantamento de problemas operacionais e diagnósticos de situação social dos cidadãos junto aos serviços de atendimento SUAS”. Dos 11 itens que compõem o Eixo da cidadania, quatro remetem o *onde fazer* ao “Centro de Referência em Assistência Social (CRAS) e Centro Especializado em Assistência Social (CREAS). Outros três remetem o *onde fazer* à “Rede de Serviços Municipais de Ação Social”<sup>57</sup>.

Em períodos eleitorais a compra<sup>58</sup> do voto é uma questão que sobressai no município. Entre os entrevistados todos diziam ter conhecimento de eleitores que haviam vendido o voto ou, ao menos, sobre a existência de tal prática. Daí, talvez, a dificuldade de elaborar e ou dizer em público o que determinou a preferência por determinado candidato. Em longa conversa com um eleitor de 41 anos ele disse que “cada bandeira hasteada é uma promessa! Promessas de emprego, tudo, tudo!”<sup>59</sup>. Paralela a essa percepção da compra do voto, há outra, um tanto quanto conservadora e que está diretamente relacionada à primeira,

---

<sup>55</sup> Lagoa Seca - PB. Coligação Renovação Popular. *Plano de Governo 2009/2012*. PMDB / PRTB /PSC /DEM/PR.

<sup>56</sup> Carvalho, José Murilo de. *Os bestializados e a República que não foi*. 3 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

<sup>57</sup> . Lagoa Seca - PB. Coligação Renovação Popular. *Plano de Governo 2009/2012*. PMDB / PRTB /PSC /DEM/PR.

<sup>58</sup> Em conversa com eleitores nos dias que antecederam o pleito de 5 de outubro de 2008, as informações é que o preço de cada voto girava entre R\$2.000,00 (dois mil) e R\$3.000,00 (três mil) reais.

<sup>59</sup> Entrevista realizada no município pesquisado em 02 de outubro de 2008.

que é a concepção, entre os eleitores, de que é preciso ter dinheiro para vencer uma eleição<sup>60</sup>. Nesse sentido, reforça a percepção de Leal de que “[...] a base do poder vem, senão da propriedade, pelo menos da riqueza” (1997, p. 16). No que toca à venda do voto, no entanto, a sua compreensão ao caráter apenas econômico é reducionista. Villela (2004, p. 271) ao abordar as eleições em municípios no interior de Pernambuco numa perspectiva antropológica e discutir o tema pela ótica da reciprocidade mostra que:

as coisas dadas pelos candidatos não se assemelham nem em valor nem em forma às que recebem em retribuição, se retribuição houver. O que um eleitor recebe em troca de seus votos, quando e se recebe, a custo poderia ser comparado com eles [...]. Além disso, a circulação e a produção de recursos derivadas das eleições misturam noções tradicionalmente distinguidas pelos cientistas sociais, como as de reciprocidade, redistribuição e mercado. Há uma hesitação constante entre os três, dada a ambigüidade da posição hierárquica de eleitores e candidatos, uns em relação aos outros e enquanto políticos e eleitores. Do mesmo modo, dons e mercadorias transmutam-se uns nos outros incessantemente, impedindo uma classificação nítida<sup>61</sup>. Quanto aos agentes das transações, ora são patrões e clientes, ora parceiros comerciais, ora parentes, ora compadres e, em certos momentos, apenas compradores e vendedores.

Sobre a “circulação recurso-votos/recurso-favor” Villela (2004, p. 284) afirma que essa

não é negativamente valorizada porque é um componente, e não um desvio, do processo, sem o qual ele perde a integralidade de seu sentido para os intervenientes. Assim, a democracia representativa, por um lado, tal como é compreendida localmente, é o modo pelo qual determinados recursos mudam de lugar e outros são criados para satisfazer necessidades prementes ou não. O *povo* é dessa maneira, atravessado por uma espécie de poder que lhe cabe e que aumenta e diminui segundo as proximidades dos eventos considerados políticos, mas também segundo a proximidade de cada um com a política (grifos do autor e que referem-se a expressões nativas).

O envolvimento da população nas eleições é tão notório que influencia as relações familiares e a frequência a cultos religiosos. Há casos em que pais e filhos rompem as relações devido a opção na escolha do candidato. Segundo o secretário<sup>62</sup> da Paróquia Nossa Senhora do Perpétuo Socorro, o número de fiéis também reduz drasticamente em períodos

<sup>60</sup> Fala do então vice-prefeito e presidente do STR, Nelson Anacleto (PT), que teria sido motivo de chacota, em 2004, quando disputou as eleições municipais.

<sup>61</sup> Nota do autor, no qual o mesmo faz uma discussão sobre as características das sociedades sem mercado, com mercado periférico e em que o mercado é o princípio dominante, segundo fontes de subsistência, formação de preços de bens e serviços, uso do dinheiro, mercado externo etc. Ver nota completa pág. 288.

<sup>62</sup> Entrevista realizada com o secretário da Paróquia Nossa Senhora do Perpétuo Socorro, que há seis anos exerce aquela função. 03 de outubro de 2008.

eleitorais e se os horários de culto coincidem com os de comícios, os primeiros ficam esvaziados. Os interesses agora se individualizam e se atomizam na opção por determinado candidato. Desse modo, fazem sentido as conclusões de Villela em seu estudo sobre política e eleições no sertão de Pernambuco. Ao contrário de Lewin que fala de grupos de base familiar, o autor fala de “microgrupos de base familiar” que é assim definido: “ele é formado por pequenas partículas que são capazes de se conectar à vontade umas com as outras, ou se conjugar sob o controle geral ou parcial de grandes chefes políticos” (VILELA, 2008, p. 33).

Entretanto, o que mais chamou a atenção foi a constatação de que nos períodos eleitorais algumas organizações sociais se desfazem. As Pastorais, por exemplo, não mais se reúnem ou levam adiante seus trabalhos e os Conselhos Municipais também deixam de funcionar. Novamente são esclarecedoras as análises de DaMatta ao se referir às feições particulares que cidadania e individualismo assumem no caso brasileiro: “De fato, juntar-se a um partido para clamar pelos seus direitos como empregado, estudante, cidadão ou indivíduo, nas ruas, será abrir mão de suas relações sociais talvez mais importantes. Sobretudo das relações de parentesco, família e amizade (1997, p. 82). Como as ONGs são apartidárias e não se envolvem no processo eleitoral, apesar do trabalho de formação e mobilização social desenvolvido em espaços de articulação política, a tendência é que o debate político fique polarizado entre as elites locais, o que minimiza impactos na modificação das estruturas sociais. Nesse sentido, a igualdade formal garantida pelos direitos civis pode não se efetivar (Nobre, 2004), mesmo tendo em conta a opção deliberada pelo eleitor/cidadão de retirada do espaço social enquanto ator político. As referências à ameaças e perseguições nos períodos eleitorais, como veremos adiante, também pode contribuir para a explicação dessa atomização dos interesses.

Não obstante, a participação no processo eleitoral pode ser identificada com aquela apreendida por Putnam (2005, p.122) em que o contato com os políticos existem nas regiões cívicas quanto nas ‘não-cívicas’. Porém,

a afiliação partidária e o engajamento político têm um significado distinto nas regiões menos cívicas. [...] Obter o favor dos poderosos continua sendo mais importante nas regiões menos cívicas. Lá “os contatos” são cruciais para a sobrevivência, e os melhores contatos são os verticais, de dependência e dominação, e não os horizontais, de colaboração e solidariedade.

De acordo com o autor (2005, p. 128), nas regiões “não-cívicas”,

a vida pública se organiza hierarquicamente, em vez de horizontalmente, e o próprio conceito de cidadão é deformado. Do ponto de vista do indivíduo, a coisa pública é problema dos outros – *i notabili*, “os chefões, “os políticos” – e não meu. [...] “A participação política é motivada pela dependência ou ambição pessoais, e não pelo interesse coletivo. [...] A religiosidade individual substitui o interesse público. A corrupção geralmente é considerada a norma, mesmo pelos políticos, e estes são cínicos com relação aos princípios democráticos.

O voto ideológico, por exemplo, parece não ter nenhuma importância, a não ser talvez para os eleitores do PT já que o partido trabalha a questão da filiação no município. Mesmo um candidato a vereador que fazia campanha na rua demonstrou desconhecimento a respeito de seu partido. Solicitei um minuto para a pesquisa e durante a conversa perguntei por qual partido disputava as eleições. O candidato não soube responder e imediatamente começou a procurar pelo material de campanha, sendo auxiliado por um cabo eleitoral que o acompanhava. Este último disse apenas o número do partido – o que interessa em termos de divulgação e também que seja lembrado pelo eleitor -, a sigla não foi mencionada.

Ainda sobre o sistema político local, há um aspecto abordado por Leal que se refere ao absentismo. Ao estudar o sistema político brasileiro Leal percebeu que alguns chefes locais se tornavam absentistas, isso “depois de haver construído, herdado ou consolidado a liderança [...]” (LEAL, 1997, p. 41). Na Paraíba e talvez em outras regiões do país temos a prática do absentismo, que difere porém, em alguns aspectos, da analisada por Leal, uma vez que o absentismo se dá antes mesmo de se chegar ao poder com candidatos que disputam e exercem o poder político mas que são oriundos de municípios vizinhos. No município pesquisado o chefe do Executivo municipal é natural de Lagoa Seca mas possui residência fixa de longa data em Campina Grande, de onde, ao menos aparentemente, governa. Em sua residência em bairro nobre – na qual foi realizada a entrevista -, há uma aparente estrutura administrativa, com porteiro/recepcionista e também secretária. O fato de ser médico talvez possa ajudar a explicar essa estrutura de atendimento. O que chama a atenção no entanto é o distanciamento da liderança em relação à população à qual representa. Nesse caso, há um duplo distanciamento em relação ao eleitorado e, principalmente, quanto à vivência dos problemas estruturais existentes no município. Isso certamente pode ajudar a explicar a indiferença manifesta pelo chefe local com relação às necessidades da população referindo-se negativamente às suas demandas com expressões como: “principal problema do município são as pessoas pedindo [favores] na porta da prefeitura” ou, quando faz referência

às demandas por água, como “a que mais perturba”<sup>63</sup>. Nesse sentido, o fato do chefe do Executivo - responsável por identificar problemas e elaborar, junto ao Legislativo, projetos e promover melhorias para o município-, ter acesso a uma diferenciada infra-estrutura de bens públicos, pode contribuir para explicar as manifestações de insensibilidade e indiferença em relação aos problemas locais. Essa nova forma de absenteísmo vem se disseminando e ganhando força e certamente não ocorre apenas na Paraíba. No estado, porém, existem atualmente diversas cidades em que as lideranças são de outros municípios como Bananeiras e Santa Luzia, por exemplo. A crítica a essa forma de acesso ao poder público é no sentido de que ela contribui para despolitizar cada vez mais o debate, distanciando ainda mais os eleitores da idéia de democracia<sup>64</sup>.

Outro aspecto que pode ser discutido com relação à presença da aparelhagem governamental e com relação ao uso político eleitoral dessa mesma aparelhagem. Leal já havia alertado sobre a importância dos favores pessoais para se compreender a liderança do chefe local e a anarquia na administração municipal. Numa época em que a única vergonha era perder, muitas vezes se resvalava para zona confusa entre o legal e o ilícito, penetrando às vezes em cheio na delinquência. Fatores como despreparo de funcionários, filhotismo - convocação de agregados -, e uso do dinheiro público, bens e serviços do município nas batalhas eleitorais completavam o quadro da anarquia administrativa. (LEAL, 1997, p. 60).

Hoje alguns traços desse quadro ainda podem ser notados, entretanto, como previra Leal, evoluiu incorporando elementos identificados com uma institucionalidade moderna. Um dos mecanismos institucionais que atualmente é utilizado na criação de empregos, e que talvez permita captar um instantâneo no processo de evolução das relações de dominação coronelistas, é a contratação por meio da criação de Oscip (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público). Instituída no âmbito da Reforma do Estado - a lei que regulamenta as Oscips e os termos de parceria foi sancionada em 23 de março de 1999 -, permite a formalização de contratos para prestação de serviços ao Estado. Dotadas de autonomia de gestão, as Oscips estariam se mostrando uma opção em diversos municípios paraibanos para a contratação de pessoas através de contratos de prestação de serviços, driblando a prerrogativa de realização de concurso público. Controladas pelo poder local as Oscips permitem ampliar o quadro de funcionários atrelados ao poder público.

---

<sup>63</sup> Entrevista realizada em novembro de 2006 com o prefeito Edvardo Herculano de Lima (PSDB). Gestão 2005-2008, 2009-2012.

<sup>64</sup> Debate após as eleições de 5 de outubro de 2008, acompanhado através da Rádio Correio FM, Campina Grande. Debatedores: Cientista político Dr. Rubens Pitulira e o Jornalista Agnaldo Lourenço.

Cunhadas sob denominações pouco objetivas e que de alguma forma engloba a geração de empregos, certas Oscips no Nordeste estariam funcionando como verdadeiras empresas de serviços terceirizados. A informação é de lideranças comunitárias que dizem ter conhecimento sobre a prática também em outros municípios. A massiva contratação de pessoas em Lagoa Seca com a remuneração de meio salário mínimo, através da Oscip *Centro Nacional de Educação Ambiental e Geração de Empregos* (Ceneage), é uma questão que está sendo tratada no âmbito do Tribunal de Contas da Paraíba. Constatado um aumento demasiado no número de funcionários, o Tribunal teria se manifestado, em 2005, segundo um membro do Conselho Municipal<sup>65</sup>, requerendo que ou o município diminuía os funcionários ou teria reprovadas as contas. O mesmo tribunal emitiu parecer em dezembro de 2008 contrário a aprovação das contas do ano de 2006 do prefeito de Lagoa Seca, a quem imputou gastos irregulares no valor de R\$ 2.555.290,55, (dois milhões, quinhentos e cinquenta e cinco mil, duzentos e noventa reais e cinquenta e cinco centavos) com a Oscip Ceneage e, também, por despesas não comprovadas da ordem de R\$ 20.510,00 (Vinte mil e quinhentos e dez reais)<sup>66</sup>. Desse modo, as seguidas reincidências nas reprovações das contas públicas do município, em diversos mandatos, remetem ao desprezo pela idéia da obrigatoriedade de prestar contas (accountability) à instituição pública ou o reconhecimento explícito de que tais condutas não serão devidamente cobradas e julgadas. O fato permite entrever a existência de uma lógica patrimonialista de apropriação do Estado que, na Paraíba, exhibe evidências tanto na esfera municipal como estadual<sup>67</sup>. A prática porém não é uma prerrogativa de pequenos municípios nordestinos e repete, ainda que sob novas formas e visando a fins semelhantes, fatos registrados em instituições como o Senado Federal. Segundo o jornal O Globo “O

---

<sup>65</sup> Entrevista realizada em Lagoa Seca em outubro de 2008.

<sup>66</sup> Jornal O Norte On line. Prefeito de Lagoa Seca terá de devolver R\$ 2,5 mi aos cofres públicos. 11 de dezembro de 2008. Disponível em: <http://www.onorte.com.br/noticias/?92821>. Acesso em 11 de dezembro de 2008.

<sup>67</sup> Ainda sobre a malversação de recursos públicos, a cassação do governador e seu vice no estado da Paraíba fora objeto, em período recente, de repercussão na mídia nacional. Cássio Cunha Lima governador pelo PSDB/PB, e seu vice José Lacerda, DEM tiveram seus diplomas cassados pelo Tribunal Regional Eleitoral – TRE – em junho de 2007 por abuso de poder econômico e político. Porém, com o recurso de liminares conseguiram protelar pedidos de cassação do TRE PB e também do TSE. A cassação definitiva ocorreu em dois de fevereiro de 2009. Ambos deixaram os cargos sob acusações de uso político de programas sociais com a distribuição irregular de dinheiro. 35 mil cheques – totalizando 3,5 milhões de reais- teriam sido distribuídos para a população de baixa renda no programa Fundação de Ação Comunitária, processo denominado Caso Fac. Porém, nem todos os beneficiados teriam comprovado carência financeira, o que levou o TRE paraibano considerar uso indevido do programa assistencial. De acordo com o ministro-relator do processo no TSE “não há dúvida por parte do governador a distribuição de cheques”, “há largo abuso do poder político com conteúdo econômico”. GIRALDI, Renata & GUERREIRO, Gabriela. *Além de Cunha Lima, mais sete governadores podem ser cassados pelo TSE*. **FolhaOnline**. Disponível em: [www.folhaonline.com.br](http://www.folhaonline.com.br). Acesso em 21 de novembro de 2008. ANDRADE, Cláudia. TSE mantém cassação do governador da PB, e segundo colocado, José Maranhão, assumirá cargo. UOL Notícias. 17 de fevereiro de 2009. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/politica/2009/02/17/ult5773u656.jhtm>. Acesso em 18 de fevereiro de 2009.

Senado encontrou uma fórmula para burlar a lei antinepotismo: usa empresas prestadoras de serviços terceirizados para empregar parentes de funcionários”<sup>68</sup>. O registro de tal ocorrência fez com que fosse cunhada a expressão ‘nepotismo terceirizado’.

Entidades sociais como a SAC – *Sociedade Amigos da Cidade*, existente desde 1987 em Lagoa Seca -, e o *Fórum de Entidades em Defesa da Cidadania de Lagoa Seca PB*, criado em 1997, denunciam diversas formas de apropriação e uso indevido dos recursos públicos como também casos de contratação irregular nos diversos órgãos do município. Publicação do Centro de Ação Cultural (Centrac)<sup>69</sup>, ONG que atua em parceria com o Fórum de Entidades em Defesa da Cidadania de Lagoa Seca PB, reiteram, na Edição Comemorativa de 10 anos do Fórum, a manutenção de práticas denunciadas em Boletins anteriores como distorção na priorização do uso dos recursos públicos privilegiando elevados gastos com despesas na área administrativa em detrimento de investimentos em setores capazes de propiciar o desenvolvimento local, conforme vimos anteriormente. Ao setor de serviços, por exemplo, é imputado grande parte das despesas chegando a 11,25% de toda despesa orçamentária no ano de 1999<sup>70</sup>. Utilizando novamente a comparação com a Secretaria de Agricultura, enquanto de 1999 a 2006 foram gastos R\$1.842.164,84 com aquela Secretaria, foram gastos com a compra de combustível, no mesmo período, R\$1.875.278,28. Se somados com dados levantados sobre locação de veículos pelo poder público num período de quatro anos, 1999 a 2002, a despesa atinge:R\$2.725.896,42.

Com referência a favorecimentos como contratação de parentes, é de conhecimento da população que a esposa do prefeito pelo PSDB atuou como Secretária de Finanças ao longo da gestão 2005-2008. Provavelmente, ainda ocupa o cargo, uma vez que o prefeito fora reeleito para a gestão 2009-2012. O secretário da Câmara Municipal – gestão 2005-2008, é irmão da presidenta da Câmara dos Vereadores. Outro irmão, eleito vereador por duas vezes e que também já ocupou o cargo de vice-prefeito, foi diretor do Centro de Saúde por 20 anos e, em 2006, continuava trabalhando no referido Centro . Há nomes de pessoas que constam na Folha de Pagamento da prefeitura mas que têm emprego fixo no comércio – caso de uma Assessora de Administração que recebe desde 03 de maio de 2005 e que é reconhecidamente funcionária de um supermercado no distrito de Lagoa Seca. Há ainda acusações de divisão de vencimentos com pessoas recebendo em contracheques de outros e

---

<sup>68</sup> Senado terceiriza parentes para burlar lei do nepotismo. O Globo. 15 de março de 2009. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/> . Acesso em 19 de março de 2009.

<sup>69</sup> Centro de Ação Cultural – CENTRAC. *Boletim Orçamento Público e Cidadania*. ‘Programa “Controle Social da Gestão Pública”’. Edição nº 17- Dezembro de 2007. págs. 3 e 4..

<sup>70</sup> PEREIRA, Adriano Homero Vital; MAGALHÃES JR., José César; MARANHÃO, Tatiana de Amorin. *Fórum em Defesa da Cidadania de Lagoa Seca PB*. Instituto Pólis. Sd.

acúmulo de funcionários para uma mesma função. Alguns desses dados foram observados *in loco*, como o elevado número de mesas e funcionárias prestando serviço no atendimento na Câmara Municipal. Outros foram obtidos junto a um membro do *Fórum de Entidades em Defesa da Cidadania de Lagoa Seca PB*, que forneceu uma publicação com dados da Administração Pública elaborados pelo Fórum e, também, permitiu o acesso a alguns dos *Balancetes Mensais* que a Câmara dos Vereadores repassa periodicamente, ainda que colocando obstáculos, para a entidade - uma das conquistas das organizações sociais locais após anos de luta e encontros.

As práticas de nepotismo e favorecimento são denunciadas em publicações do Centro de Ação Cultural (Centrac), ONG que atua em parceria com o Fórum de Entidades em Defesa da Cidadania de Lagoa Seca PB e que contribui tanto na assessoria jurídica como na formação cidadã. Na Edição Comemorativa de 10 anos do Fórum, *Boletim Orçamento Público & Cidadania*, publicada em dezembro de 2007 e mencionada anteriormente, foi feito um balanço “a partir das análises que o Fórum vem fazendo nas contas públicas do Município”. Entre as constatações está que “ao longo desses [10] anos, o Fórum tem constatado que várias práticas como o nepotismo, clientelismo, coronelismo, assistencialismo, falta de transparência na aplicação dos recursos públicos e favorecimento de alguns, tem sido presente em todos os governos”<sup>71</sup>. Aqui, novamente são elucidativas as análises de Villela ao tratar da circulação e produção de eleitores. De acordo com autor (2004, p. 281),

nem tudo se esgota na circulação, pois isso suporia que os eleitores estão todos prontos e os recursos, todos disponíveis. Uns e outros precisam ser produzidos, cada um a sua maneira [...]. Fazem-se eleitores, por exemplo, transferindo-os de seção eleitoral, em certos casos de município para município [...]. Outro método de *fazer eleitores* é manter fiéis os descendentes das casas que tradicionalmente apoiaram um grupo ou uma facção política. Para isso, não basta alistar, convém conferir *prestígio*, por exemplo, sob a forma do mais valioso dom, a forma mais adequada e segura de produzir um eleitor: dar empregos (grifos do autor e que referem-se a expressões nativas).

O *Boletim Orçamento Público & Cidadania* trata separadamente os casos de nepotismo e de favorecimento. Quanto ao primeiro, a análise é que “em todas as gestões, no período analisado 1997-2007, a prática do nepotismo vem sendo utilizada pelos gestores públicos e alguns vereadores. [...] Tal prática tem sido utilizada por prefeitos, vice-prefeitos, secretários e vereadores”. Sobre o segundo, diz-se que “outra prática maléfica para a

---

<sup>71</sup> Centro de Ação Cultural – CENTRAC. *Boletim Orçamento Público e Cidadania*. ‘Programa “Controle Social da Gestão Pública”’. Edição nº 17- Dezembro de 2007. p.2.

sociedade tem sido o favorecimento, tanto de parentes quanto amigos e correligionários, que muitas vezes são funcionários fantasmas (têm cargos, recebem, mas não trabalham), o que garante a permanência desse tipo de gestor público no poder. Por isso, por algum tempo não houve esforço para realizar concurso, que garantiria a qualidade do trabalho e a oportunidade para todos. Porém, em 2007 foi realizado concurso público que foi um avanço para o município”<sup>72</sup>.

Os dados observados *in loco* são corroborados por pesquisa realizada pelo instituto Pólis sobre a experiência de atuação do Fórum de Entidades em Defesa da Cidadania de Lagoa Seca PB: “a política local é fortemente marcada por relações de fidelidade, constrangimento e intimidações, remetendo à sociabilidade tradicionalmente fundada no mandonismo pessoal. Nas eleições, a compra de votos e as ameaças aos funcionários públicos, servem de garantia a sucessão na Prefeitura dos políticos tradicionais da cidade. A ameaça ao funcionário público é extremamente eficaz em um município, no qual boa parte das famílias locais procura emprego no setor público. Os opositores da política local, quando se manifestam, são ameaçados por “capangas dos homens do poder”, contribuindo para a crença dos pequenos proprietários de que não há alternativas além do voto nos mesmos de sempre”<sup>73</sup>.

Essa sobrecarga de funcionários alojados na máquina pública revela não apenas uma forma de patrimonialismo mas, principalmente uma sólida estrutura de dominação. Os cargos criados e as nomeações visam atender a parentes, correligionários, promessas de campanha mas, também, como foi dito acima, mascarar e adiar a realização de concursos públicos. Nesse sentido, como diz Weber: “a dominação burocrática realiza-se em sua forma mais pura onde rege, de modo mais puro, o princípio da nomeação dos funcionários” (WEBER, 2004, p. 145). A contratação de servidores e técnicos submetidos a exames de qualificação, garante a estabilidade no cargo o que minimiza relações de dominação. Em uma conversa informal, um professor do ensino básico de Lagoa Seca disse que “quem é concursado é dono do nariz, pode ter opinião própria, não precisa ter papas na língua”<sup>74</sup>. A fala revela a utilização do aparelho do Estado enquanto mecanismo de dominação econômico e político. Dominação que se materializa na realidade social nas relações de dependência e subserviência conforme a vontade de quem concedeu o cargo.

---

<sup>72</sup> Op.cit p.4.

<sup>73</sup> PEREIRA, Adriano Homero Vital; MAGALHÃES JR., José César; MARANHÃO, Tatiana de Amorim. *Fórum em Defesa da Cidadania de Lagoa Seca PB*. Instituto Pólis. Sd.

<sup>74</sup> Conversa informal na cidade de Lagoa Seca em 04 de outubro de 2008.

Como há contratações atreladas ao mandato e, considerando que desde a emancipação em 1964 até a eleição de 5 de outubro 2008 nenhum prefeito havia feito o sucessor, já é de conhecimento da população, após os pleitos municipais, o chamado ‘bota fora de janeiro’, isto é, a dispensa de funcionários ligados à administração anterior, seguida da contratação de novos. O fato gera o chamado “voto vingança”, personificando o voto e reforçando os laços entre o chefe político e seus protegidos. Reforça também a idéia do sufrágio como um instrumento de desagravo a ser utilizado nos pleitos municipais. Aqui, é importante perceber que essa forma de contratação, que atende a compromissos pessoais e não há requisitos burocráticos institucionais, não permite uma organização de classe já que o cargo é fruto de concessão, tendo como base relações de vínculo pessoal. Assim sendo, a relação de cumplicidade e subserviência, além é claro dos termos do contrato, restringe ou impossibilita o acionamento de direitos garantidos através de legislação trabalhista ou adquiridos por meio de aprovação em concurso público, por exemplo. Sendo uma contraprestação numa relação pessoal de favor, não há para o contratado vínculo com legislação trabalhista, estatuto ou plano de carreira que possa ser contestado, cabendo ao nomeado ou contratado proceder de acordo com a vontade do chefe local. Nesse sentido, esse tipo de ‘contratação’, além de contribuir para a chamada “anarquia administrativa”, tem como efeito a supressão ou redução das possibilidades de organização de interesses de classe, fator relevante devido ao potencial que engendra na transformação da sociedade e, conseqüentemente, também no âmbito político, conforme constatado por Kerbauy (2000).

## 1.5 PRESENÇA DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO

É forte entre os autores que abordam as relações de dominação coronelistas a crença de que a imprensa, o rádio e os meios de comunicação são um instrumento que pode contribuir de modo decisivo para romper com o isolamento e o poder extralegal. Tese presente no trabalho de Leal (1997), Vilaça e Albuquerque (1978) e Kerbauy (2000). De acordo com Kerbauy, por exemplo, “o isolamento dos municípios, peça política importante do domínio do coronel, desaparece devido à entrada em cena dos meios de comunicação, que rompem cada vez mais com as possibilidades do exercício discricionário do poder extralegal” (2000, p.37). É certo que a presença dos meios de comunicação nos locais em que haja uma imprensa livre e independente e, principalmente, que haja cidadãos interessados nas questões de interesse público é de suma importância para a publicização e constituição de um espaço público de discussão e debate. Entretanto, identificar o acesso ou a difusão dos meios de comunicação no país pode ser considerado uma condição necessária, não obstante ainda insuficiente para que possa se alçar a seu caráter transformador, especialmente tendo em vista o caráter político das concessões realizadas no final dos anos de 1980. E a atual falta de transparência na forma como se dá a concessão dos canais de comunicação no país certamente visa dificultar a identificação de membros da elite política interessados na apropriação desses meios. As denúncias recorrentes de uso dos meios de comunicação para fins político-eleitorais, abuso de poder econômico, somadas às dificuldades atuais para se chegar a quem, de fato, detém a concessão corroboram este fato. Pesquisa realizada em 2005 pelo PROJOR - Instituto para o Desenvolvimento do Jornalismo -, por exemplo, constatou que na Câmara dos Deputados pelo menos 51 dos 513 deputados são concessionários direto de rádio e TV. O estudo “reuniu indícios de que deputados e senadores são concessionários de rádio e televisão – o que fere artigo constitucional – e, mais grave ainda, que participam das reuniões da Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática – CCTCI – da Câmara dos Deputados e da Comissão de Educação do Senado Federal, comissões estas que tratam, justamente, das renovações e homologações das concessões de rádio e TV<sup>75</sup>”.

Os dados da investigação em Alagoas, em agosto de 2007, do então presidente do Senado Federal Renan Calheiros é elucidativo para a questão que estamos tratando. As

---

<sup>75</sup>Representação do PROJOR – Instituto para o Desenvolvimento do Jornalismo – encaminhado à Procuradoria Geral da República em audiência ocorrida em Brasília em outubro de 2005, representação embasada em pesquisa realizada pelo referido instituto: “As bases do novo coronelismo eletrônico”. O PROJOR é a entidade mantenedora do Observatório da Imprensa nas suas versões na internet, na televisão e no rádio. Disponível em: <http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/>. Acesso em 11 de maio de 2007.

denúncias de envolvimento e utilização de uma intrincada rede de fictícios concessionários - os chamados 'laranjas' - para encobrir nomes dos reais concessionários ou interessados na concessão, revelaram elevados investimentos de ordem financeira, ratificando a importância que tem no Nordeste, e em todo o país, as empresas de comunicação. Não obstante o senador não ter sido punido judicialmente - com a pressão da imprensa e da sociedade sendo canalizada apenas à renúncia de seu mandato em 04 de dezembro de 2007 -, a trama envolvendo os concessionários fictícios e o montante de recursos envolvidos na divulgação das transações<sup>76</sup>, revelou a importância dos meios de comunicação enquanto mecanismo de dominação política.

No próprio estado pesquisado temos exemplo de uso indevido dos meios de comunicação e também de programas sociais. No início de dezembro de 2008 Cássio Cunha Lima fora cassado pelo TRE por uso indevido do jornal "A União", publicação do governo do estado da Paraíba. Segundo o Ministério Público Eleitoral da Paraíba o meio de comunicação "serviu de ferramenta para a promoção pessoal e eleitoral do então candidato a governador, bem como meio para divulgação de publicidade institucional em pleno período eleitoral, o que configura conduta vetada ao agente público em campanha política<sup>77</sup>. Antes porém, Cássio Cunha Lima, governador pelo PSDB/PB, e seu vice José Lacerda, DEM, tiveram seus diplomas cassados pelo Tribunal Regional Eleitoral, em junho de 2007, por abuso de poder econômico e político. Porém, com o recurso de liminares conseguiram protelar pedidos de cassação do TRE PB e também do TSE, permanecendo no cargo até a cassação definitiva, e por unanimidade, pelo Tribunal Superior Eleitoral em dois de fevereiro de 2009.

Bursztyn, por exemplo, afirma que a partir do decênio de 1980 a capacidade do poder central adquirir legitimidade por meio de programas regionais e locais foi se estreitando, processo que tem com marco a Constituinte de 1987/88 que teve a participação de 19 parlamentares proprietários de meios de comunicação. De acordo com o autor (2003, p. 76),

a partir da segunda metade da década de 1980, testemunhamos uma renovação do foco das alianças fortalecedoras de lideranças locais que, por sua vez, adquirem capacidades de catalisar apoios (via sufrágio) a pactos políticos nacionais. A fórmula mágica encontrada, de baixíssimo custo para a União, foi a concessão de direitos de exploração das ondas de rádio e televisão. Poderoso instrumento de formação de opinião, a mídia falada e televisiva ajudou a

---

<sup>76</sup> OLTRAMANI, Alexandre. Sociedade Secreta. Brasil. **Veja**. Edição 2020 de 8 de agosto de 2007. Disponível em: [http://veja.abril.com.br/080807/p\\_060.shtml](http://veja.abril.com.br/080807/p_060.shtml). Acesso em setembro de 2007.

<sup>77</sup> Lagoa Seca. Prefeitura Municipal de Lagoa Seca. Disponível em: <http://noticias.pgr.mpf.gov.br>. Acesso em 11 de junho de 2009.

cristalizar um notável sistema de apoios, num momento em que se consolidaram as redes nacionais de comunicação. Naquela época, já se podia dizer que o *novo coronel* assumia uma fisionomia urbana e se comunicava com as bases pela mídia, não necessitando mais arcar com os dispêndios que caracterizavam a velha forma assistencialista de dominação política.

Sobre as concessões, as informações obtidas na página na internet do Ministério das Comunicações e também via contato telefônico dão conhecimento apenas sobre nomes de Representantes Legais, tornando necessário outro tipo de investigação para se chegar aos reais concessionários. Na pesquisa, a informação que se obtém sobre a concessão da rádio local é que a mesma fora obtida por um deputado, prática que se repetiria em municípios vizinhos, como Campina Grande e Esperança. Na impossibilidade ou inviabilidade de se chegar aos concessionários, levantei alguns dados sobre dois deputados bastante conhecidos na região pesquisada: Armando Abílio do PTB/PB que possui residência e propriedades no município vizinho de Esperança-PB e também em Lagoa Seca. E o Deputado Federal Damião Feliciano da Silva PL/PB, natural de Campina Grande - PB. No primeiro caso, o deputado Armando Abílio é médico de profissão e está na quinta legislatura: Deputado Estadual PB 1991 a 1995 pelo PFL, Deputado Federal PB 1995 a 1999 pelo PMDB, Deputado Federal PB 1999 a 2003 novamente pelo PMDB, Deputado Federal PB 2003 a 2007 pelo PSDB, Deputado Federal 2007 a 2011 também pelo PSDB. De acordo com as informações levantadas no item Declaração de Bens<sup>78</sup> do Tribunal Superior Eleitoral – TSE – do ano de 2006, o deputado possui cotas de ao menos duas rádios no município de Esperança – a *Rádio Esperança* e a *Rádio Cidade de Esperança* - o que talvez possa corroborar a importância dos meios de comunicação no desempenho político-eleitoral. O mesmo ocorre com Deputado Federal Damião Feliciano da Silva, antes do PL e agora no PDT/PB, que também é médico de profissão e sócio de duas emissoras de rádio: *Sistema Rainha de Comunicação* e *Rádio Santa Rita Ltda.* A primeira localizada em Campina Grande e a segunda no município de Santa Rita- PB<sup>79</sup>.

No que toca ao município pesquisado, a rádio comunitária local, em funcionamento, é a Ypuarana FM, identificada no Ministério das Comunicações como: Associação Ypuarana Artística e Cultural de Radiodifusão Comunitária - AYACRC, que tem

---

<sup>78</sup> Paraíba. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: [www.tse.gov.br/sadEleicao2006](http://www.tse.gov.br/sadEleicao2006). Acesso em outubro de 2008.

<sup>79</sup> Paraíba. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: [www.tse.gov.br/sadEleicao2006](http://www.tse.gov.br/sadEleicao2006). Acesso em outubro de 2008.

como Representante Legal Wanderley Loureiro Pegado<sup>80</sup>. Lideranças locais do STR associam a existência da rádio ao nome do Deputado Federal pelo PSDB, Armando Abílio. Porém, ao menos na Declaração de Bens do deputado não há nenhuma menção de ligação com o referido meio de comunicação. Em investigações em comissões da Câmara dos Deputados sobre o processo que outorga a autorização a Associação Ypuarana Artística e Cultural de Radiodifusão Comunitária - AYACRC, o Deputado Federal pela Paraíba Efraim de Araujo Morais Filho (PFL, PTC, PSDB, PT do B), titular da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC-, aparece como relator final do processo, em setembro de 2001, da autorização de outorga, estendendo o período que era de quatro para dez anos.

Em Lagoa Seca a TV e o rádio são os principais veículos de informação. No caso da TV o aparelho é presença marcante na maioria das residências, o que se percebe devido ao número de antenas sobre os telhados. Entretanto não se faz sentir nos pleitos municipais uma vez que não há emissora de TV local com programação própria. Além da rádio comunitária, há desde meados de 2008, outra rádio em funcionamento no município – a Lagoa Seca FM. Porém, conforme informou<sup>81</sup> o Ministério das Comunicações não há qualquer registro de pedido de concessão ou concessão outorgada para outra rádio naquele município, seja no quesito *Rádio Comunitária* ou *Radiodifusão*. Nesse sentido, de acordo com o Ministério, a rádio estaria funcionando de modo ilegal.

Na programação da Rádio Ypuarana FM, há venda de espaço<sup>82</sup> para prefeitura, Sindicatos dos Trabalhadores Rurais (STR), Igreja Católica e Evangélica. Segundo uma entrevistada, os espaços são utilizados, para divulgação de atividades, informação, denúncias e também para rebater críticas e repreender adversários, sendo que, às vezes, as discussões ultrapassam o espaço da rádio e prolongam no cotidiano em admoestação que também são feitas pessoalmente. No entanto, ao menos entre alguns jovens, a preferência parece ser pelas rádios do município vizinho, Campina Grande, atraídos por uma programação mais atraente em termos comercial e musical. Nesse sentido, a rádio tem reduzida sua importância enquanto

---

<sup>80</sup> No site do Ministério das Comunicações consta o registro de outra rádio de mesmo nome no município: Associação Ypuarana Artística e Cultural de Radiodifusão Comunitária, sem a sigla e com outro CNPJ. Nesse caso o Representante Legal é Francisco Hélder Loureiro Pegado – observe que ambos possuem o mesmo sobrenome. A informante no Ministério não soube explicar o por que da existência de dois registros semelhantes. Informou apenas que no primeiro caso a rádio possui Licença Definitiva Expedida e no segundo o processo se encontra arquivado, devido a falta de documentos ou por que teve o pedido indeferido. Aqui, o que se pode cogitar é que ao invés de responder às exigências do Ministério ou na impossibilidade de fazê-lo, optou-se por abrir um novo processo e criar outra rádio.

<sup>81</sup> Brasil. Ministério das Comunicações. Disponível em: [www.mc.gov.br](http://www.mc.gov.br). Acesso em maio de 2007, outubro de 2008 e junho de 2009. Contato telefônico em junho de 2009.

<sup>82</sup> Segundo membro da Coordenação do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Lagoa Seca, o preço é pago por hora e o valor, no sábado por exemplo é de R\$120,00. Informação obtida por telefone em abril de 2009.

mecanismo de difusão do debate das questões locais, mesmo porque pode ser sintonizada em apenas parte do município. A instalação da Lagoa Seca FM também teria impactado negativamente na audiência da rádio comunitária local.

Um fato que chama a atenção é que há uma aproximação entre locutores e lideranças políticas locais, sendo que todos os locutores são reconhecidamente filiados a partidos políticos e ligados aos chefes locais – há membros que representam a situação e a oposição – e, inclusive, também disputam cargos eletivos na Câmara dos Vereadores. Esse é um fato observado em diversos cargos públicos em que os ocupantes são filiados a partidos políticos: o secretário municipal de Educação e Cultura, o secretário municipal de Infra-estrutura e o diretor do Departamento de Trânsito e Transportes, por exemplo, eram todos filiados ao PRP, partido que até as eleições municipais de 5 de outubro de 2008 possuía a maioria na casa.

No entanto, apesar dos exemplos logo no início de uso dos meios de comunicação para fins político-eleitorais e da compra de espaço na rádio comunitária local por diversos setores da sociedade, a impressão que se tem é que no município pesquisado, a rádio, ao menos para o poder público constituído, parece ter um papel secundário. Segundo um membro do Conselho Municipal o poder local conta, em termos de divulgação e propaganda, com sua Assessoria de comunicação, a ASCOM, que se sobrepõe de modo demasiado aos demais meios de comunicação. O órgão é tido como um forte instrumento de poder e propaganda a serviço da elite política local, superando o rádio enquanto canal de divulgação.

A inexistência no município de bancas de jornais e revistas pode ser tomada como um indicador da falta de meios econômicos para o acesso a esse tipo de publicação que certamente se soma, entre outros fatores, a ausência do hábito de leitura, o que potencializa a importância do rádio e da TV. E se há uma esfera pública, ela certamente está muito imbricada com a esfera privada, como diz DaMatta (1997), em referência a importância das relações sociais na sociedade brasileira. O acesso a publicações impressas se dá através de boletins periódicos e de panfletos das organizações sociais que atuam em parceria como o Fórum de Entidades em Defesa da Cidadania de Lagoa Seca PB, a ONG Centrac, o Sindicato de Trabalhadores Rurais, a ASPTA, além é claro das publicações do poder público, através de sua Assessoria de Comunicação.

Ao falar dos meios de comunicação, não se pode deixar de destacar o papel desempenhado pelos desenvolvimentos tecnológicos recentes e, sobretudo, da informática que cada vez mais se apresenta como parte da estrutura das sociedades. A internet, com todo o

universo de possibilidades de interação, informação e conhecimento é um instrumento presente no município e um forte atrativo entre os jovens, muitos porém interessados em sites de relacionamentos e jogos<sup>83</sup>. O acesso, até onde foi possível observar, é feito nas chamadas lan house – algumas instaladas em pequenos espaços e com apenas três microcomputadores - que cobram entre R\$ 1,00 (um real) e R\$ 1,50 (um real e cinquenta centavos) por hora de acesso. Nenhuma das escolas públicas do município pesquisado possui laboratório de informática, o que poderia diversificar o interesse no uso da rede. Apenas em duas escolas particulares há o registro da existência de tais laboratórios<sup>84</sup>.

Nesse sentido, os dados analisados parecem reduzir ou retirar dos meios de comunicação o potencial atribuído como instrumento capaz de contribuir para romper com o isolamento e mesmo com o poder extralegal, tendo em conta a recorrência freqüente à existência de tais formas de poder nas falas dos entrevistados. Para Foucault (1979, p. 182), quando se aborda as relações de poder

não se trata de analisar as formas regulamentares e legítimas do poder em seu centro [...]. Trata-se, ao contrário, de captar o poder em suas extremidades, em suas últimas ramificações, lá onde ele se torna capilar; captar o poder nas suas formas e instituições mais regionais e locais, principalmente no ponto em que, ultrapassando as regras de direito que o organizam e delimitam, ele se prolonga, penetra em instituições, corporifica-se em técnicas e se mune de instrumentos de intervenção material, eventualmente violento.

No que se refere a práticas que dizem respeito ao legal e ao ilícito ainda é possível encontrar no município pesquisado condutas que remetem ao período tratado por Leal. Em seu estudo (1997, p. 63) diz o autor que

a rarefação do poder público em nosso país contribui muito para preservar a ascendência dos “coronéis”, já que, por esse motivo, estão em condições de exercer, extra-oficialmente, grande número de funções do Estado em relação aos seus dependentes. Mas essa ausência do poder público, que tem como consequência necessária a efetiva atuação do poder privado, está agora muito reduzida com os novos meios de transporte e comunicação, que se vão generalizando. A polícia de hoje, salvo em raros Estados, poderá comparecer ao local de perturbação e atuar com relativa eficácia num período de tempo, que cada vez se torna mais curto.

---

<sup>83</sup> Informação obtida em outubro de 2008 em uma conversa informal com um jovem responsável por uma das lan house existente em Lagoa Seca.

<sup>84</sup> Brasil. Ministério do Desenvolvimento Agrário. SIT - Sistema de Informações Territoriais. Disponível em: <http://sit.mda.gov.br/territorio> . Acesso em 30 de junho de 2008.

A análise do autor data de 1949. No entanto, como a questão da Segurança Pública se tornou um dos mais graves problemas da atualidade no país, conforme apontam pesquisas sobre o assunto, Datafolha, por exemplo, torna-se relevante investigar as possibilidades de acesso à justiça, tendo em vista a importância do Poder Judiciário na construção da cidadania<sup>85</sup> e por assegurar a vigência do Estado democrático de Direito. No município pesquisado a instituição que remete a questões relacionadas à justiça é uma pequena delegacia com apenas dois cômodos – situada em local não pavimentado e relativamente de difícil acesso – e que, inclusive, compartilha um dos cômodos com o Conselho Tutelar da Criança e do Adolescente (ver trabalho de fotodocumentação). A cidade conta, de acordo com informações divulgadas no Jornal da Paraíba em abril de 2009, com dois policiais militares, um delegado e três agentes da Polícia Civil responsáveis pela segurança. Informação que difere porém da constatada na pesquisa de campo realizada em outubro de 2008.

Segundo informações de membros do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, ratificada por outros entrevistados, inclusive membros do Conselho Municipal, institucionalmente diz-se que há um delegado nomeado para atender Lagoa Seca e outros municípios vizinhos. Entretanto, é consenso entre os informantes que ninguém o conhece e afirmam de modo convicto que nunca desempenhou funções relacionadas à Segurança Pública no município. A tentativa de coibir a violência é feita por três policiais militares, denominada pela população de “ronda do governador”, que é realizada pela Companhia da Polícia Militar do estado.

Por ser uma Comarca de Campina Grande toda e qualquer ocorrência tem que ser aí registrada, o que é considerado um empecilho para o registro de ocorrências - necessidade de deslocamento para um grande centro e mobilização de recursos financeiros. A informação é de um entrevistado de 41 anos que em sua fala deixa entrever a existência, no tecido social, de uma naturalização ou estímulo à prática da violência. Nas campanhas eleitorais, por exemplo, relatou há ocorrência de arruaças com carros e motos pelas ruas, xingamentos e insultos praticados por eleitores e cabos eleitorais. Tudo com a conivência de candidatos e do poder público uma vez que não há repressão a tais atos. O entrevistado completa dizendo que: “cidade que não tem delegado não tem ordem”<sup>86</sup>. Outro entrevistado relatou que em comícios realizados na eleição municipal de 2000, candidatos insultavam a população à prática da violência contra os opositores, numa clara demonstração de desprezo

---

<sup>85</sup> COSTA, Emília Viotti da. Programa **RodaViva**. TV Cultura. 02 de abril de 2001. Disponível em: <http://www.tvcultura.com.br/rodaviva>. Acesso em junho de 2008. Entre os temas tratou de seu livro: *O Supremo Tribunal Federal e a construção da cidadania*.

<sup>86</sup> Entrevista realizada em Lagoa Seca em 03 de outubro de 2008.

pelo regime democrático de direito. Uma interpretação que pode ser feita desse fato é que o agravamento da violência - com destaque para roubos, furtos e agressões - contribui para aumentar a situação de insegurança, fator que segundo Faoro (1984 [1958], p. 247) “constitui um dos grandes elementos de poder [...]”. No caso, não dos latifundiários em relação aos moradores, como se referiu o autor, mas de forças sociais que ganham vigor na recorrência às instituições públicas e aos representantes locais.

Essa ausência do aparelho jurídico-policial conjugada ou preenchida pelo poder extralegal pode ajudar a explicar práticas relacionadas à *ameaças, difamação e perseguição* frequentes no município e que colocam em xeque um dos principais pressupostos da democracia, que é a realização de eleições livres e periódicas. Voltando a Florestan Fernandes, o que dá o caráter de significação geral a um fato é o que o ele representa no contexto empírico de que faz parte. No caso da perseguição, a impressão transmitida é de que ela faz parte do tecido social uma vez que parece compor a estrutura social e política local, ou mesmo regional, como instrumento de coação real de fato ou ao menos como espectro da possibilidade de coação. Retomando as questões relacionadas aos períodos eleitorais, é possível perceber nas falas dos entrevistados que há no imaginário social questões que remetem ao receio ou a casos reais de perseguição.

E esse temor ou as possibilidades reais de admoestação e perseguição parece criar, nos períodos eleitorais, um ambiente de intimidação fazendo com que a discussão em público entre eleitores sobre candidatos seja, às vezes, cercada de cuidados. Os funcionários públicos seriam os principais ameaçados tendo em vista a possibilidade de perda do emprego ou transferência para locais distantes ou modificação no exercício das funções. Porém, eleitores que possuem alguma visibilidade social ou exercem cargos ou funções que carregam um reconhecimento social, e que, por isso, talvez sejam tidos como potenciais formadores de opinião, podendo exercer influência no voto, também são coagidos a não discutir publicamente sobre o processo eleitoral. Isso ocorre tendo em vista a existência de ameaças explícitas por parte de determinados candidatos e seus respectivos cabos eleitorais de práticas de violência física: “se falar mal, leva uma surra!<sup>87</sup>”.

Nesse sentido, enquanto o mote do debate atual é a discussão sobre como revitalizar e aprofundar a democracia – conforme prefácio de John Gaventa no livro *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo* (NOBRE & COELHO, 2004, p. 7) -, há práticas na região Nordeste que

---

<sup>87</sup> Entrevista realizada em Lagoa Seca com o Secretário da Paróquia Nossa Senhora do Perpétuo Socorro em 03 de outubro de 2008, dois dias antes do pleito municipal.

remetem a uma fase anterior, ou seja, como instituir relações democráticas. O comício, por exemplo, ultrapassa seu significado usual de uma reunião democrática em que um candidato a cargo eletivo expõe seus projetos e idéias, para se tornar um momento em que a presença de determinados eleitores é nomeada como apoio àquele candidato. Assim, a participação em um comício de um membro que tenha destaque na comunidade é designada e divulgada pelo candidato como apoio político, o que coage alguns eleitores que possuem visibilidade social e não querem se envolver com a campanha eleitoral a não participar desses eventos. Alguns, inclusive, visando evitar situações de conflito e constrangimento, são expressamente proibidos como é o caso, por exemplo, do Secretário da Paróquia. O acordo é estabelecido antes do período eleitoral pela cúpula religiosa local com membros de pastorais e pessoas que participam de celebrações religiosas: quem for se envolver com a política deve se afastar dessas atividades<sup>88</sup>. Entre os informantes é possível perceber um conhecimento e reconhecimento sobre o poder da coação e da perseguição, que para Putnam é denominado como “coerção ilegal” (2005, p. 187).

E o fato de se recorrer à perseguição não está ligado somente, como se poderia imaginar, à sobrevivência de uma estrutura familiar e pessoal de poder, material e moral, embasada na posse de meios tradicionais como a propriedade da terra, por exemplo. Profissionais liberais que ocuparam o cargo de chefe do Executivo em administrações recentes teriam manifestado, por diversas vezes, anseio em perseguir seus adversários políticos<sup>89</sup>. Não obstante, se por um lado, a ausência ou precariedade na Segurança Pública pode ser um dos obstáculos no fortalecimento de valores democráticos, por outro, “o caráter predominantemente ritual da justiça brasileira, mais formal do que substantiva, e, sobretudo, relacionados com a ineficiência dos aparelhos de polícia e justiça” (MARTINS, 2008, p.157) podem contribuir para tumultuar e mesmo deslegitimar processos fundamentais para o funcionamento da democracia. Exemplo recente fora registrado no pleito municipal de 2008 no próprio estado da Paraíba, no município de Conceição – situado na fronteira com o estado do Ceará. O comandante e cinco policiais da Companhia da Polícia Militar foram afastados, acusados de agir em facções políticas rivais. De um lado há denúncias de que os policiais militares teriam comparecido a festas particulares de pessoas ligadas à situação - administração 2004-2008-, participado em passeata da candidata da situação e perseguido policiais que apóiam o candidato da oposição. De outro, denúncias de utilização de viaturas da polícia para obstruir carreatas, tumultuando o evento e agredindo eleitores com

---

<sup>88</sup> Entrevista com o secretário da Paróquia Nossa Senhora do Perpétuo Socorro em 03 de outubro de 2008.

<sup>89</sup> Entrevista realizada com o vice-prefeito de Lagoa Seca, Nelson Anacleto, em dezembro de 2005.

espancamentos e spray de pimenta<sup>90</sup>. O fato fez com que o Deputado Federal Marcondes Gadelha (P<sup>91</sup>SB/PB), em pronunciamento no Congresso Nacional, se referisse à corporação da Polícia Militar do estado da Paraíba como “sublegenda eleitoral”.

Essas questões necessariamente remetem ao referencial teórico, ou seja, como práticas característica do sistema de dominação coronelista podem ter sobrevivido a transformações institucionais e da sociedade, uma vez que o aparato estatal, em alguns locais, continua a ser utilizado nas disputas políticas. Desse modo são elucidativas as análise de Weber ao dizer que o Estado é apropriado não apenas pelas benesses que proporciona, mas também pelo seu poder de coação, garantia de decisões favoráveis em questões litigiosas. A prática de perseguir adversários políticos, muitas vezes com lutas sangrentas envolvendo toda a parentela ou o grupo de base familiar é bastante exemplificada na literatura que trata da República Velha. Entretanto, a prática da perseguição, mesmo que talvez venha sofrendo algumas modificações - se diferenciando da forma assumida no período citado, quando as divergências políticas eram bem demarcadas e os conflitos conhecidos e vivenciados por todo o grupo em confronto -, não alterou quanto a utilizar de ameaças e mesmo a perseguição de fato a grupos ou indivíduos que façam oposição aos seus interesses.

No caso pesquisado a perseguição ganha forma nos períodos eleitorais e se prolonga nos anos posteriores à eleição. Entretanto, não se restringe apenas ao âmbito da disputa político-eleitoral. Cargos importantes e de visibilidade, como é o caso da presidência do STR, que ficou cerca de 21 anos sob o controle de um único grupo ligado ao poder local - de 1971 até o ano de 1992 – foram disputados de forma ferrenha, marcado pelo acirramento e pela perseguição. Em entrevista, o vice-prefeito e então presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Lagoa Seca<sup>92</sup> disse que no momento da eleição para a direção do Sindicato, em 1992, que se realizou na sede do órgão, havia na rua um grupo adversário munido com pedaços de pau e tijolos ameaçando lideranças e trabalhadores da chapa de oposição, que compareciam para votar.

---

<sup>90</sup> Paraíba. Governo da Paraíba. Secretário Etiel Santiago afasta comandante e parte do efetivo da PM de Conceição. 12 de setembro de 2008. Disponível em: [http://www.paraiba.pb.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=28702&Itemid=2](http://www.paraiba.pb.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=28702&Itemid=2). Acesso em 20 de setembro de 2008.

<sup>91</sup> Paraíba. Governo da Paraíba. Kelson ressalta postura da PM nessas eleições. 17 de setembro de 2008. Disponível em: [http://www.paraiba.pb.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=28755&Itemid=2](http://www.paraiba.pb.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=28755&Itemid=2). Acesso 20 de setembro de 2008.

<sup>92</sup> Entrevista realizada com o presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Lagoa Seca, Nelson Anacleto, em dezembro de 2005.

Desse modo, o que se observa, é que os indicadores sociais utilizados apontam para uma forma de composição e organização do espaço social distinta da que fora observada no interior do estado de São Paulo, predominando fatores de conservação em detrimento da transformação das estruturas e democratização das relações sociais. E apesar da especificidade em termos de população do município pesquisado, atualmente em torno de 25 mil habitantes, é preciso atentar que, de acordo com o IBGE, 75% dos municípios brasileiros possuem menos de 20 mil habitantes<sup>93</sup>. E no caso do Nordeste, dados do Censo<sup>94</sup> Demográfico de 2000 apontam que, enquanto no Brasil, a população rural vem decrescendo vertiginosamente atingindo uma porcentagem de 18,75% do total, na região a população rural alcança 30,92%. E em termos percentuais<sup>95</sup> vem registrando crescimento desde 1970: 46,66% em 1991 com uma leve queda no ano de 2000, atingindo 46,37% do total no país. Em números absolutos são 14.766.286 pessoas vivendo no meio rural nordestino, número que equivale a quase meta da população rural de todo o país registrada no mesmo Censo em 31.845.211 pessoas. E apesar do elevado registro de urbanização no país, 81,25%, é preciso atentar, conforme afirma Bursztyn (2003, p. 75), que não se pode “qualificar a totalidade dos urbanos de efetivamente vinculados à lógica da cidade”, sendo preciso ter em conta, conforme afirma Kerbauy (2000, p. 28) que “a diferenciação das cidades se dá não só em função do tipo de atividade econômica e de seu tamanho, mas também, e sobretudo, pela importância das classes sociais, das transformações da estrutura social e das formas de polarização e fragmentação do espaço social<sup>96</sup>”.

No caso pesquisado, os indicadores sociais apontam para a existência de uma sociedade simplificada em que não há uma classe média consolidada, fazendo com que perca força a hipótese de diferenciação social como força interna capaz de engendrar transformações no sistema político. No primeiro capítulo, Kerbauy (2000, p. 145) atribui à especificidade do desenvolvimento econômico, somado aos efeitos provocados pelas mudanças institucionais, as mudanças que ocorreram no sistema político, não sendo uma intervenção na natureza do sistema político com um novo modo de conceber a política. No caso da pesquisa em desenvolvimento se há uma especificidade do desenvolvimento

---

<sup>93</sup> IBGE. *Informações básicas Municipais, 2000*. Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Acesso em 15 de junho de 2009.

<sup>94</sup> IBGE. *Censo Demográfico 1980, 1991 e 2000 e contagem da população em 1996. Resultado do Universo. População total e proporção da população por sexo, grandes grupos de idade e situação de domicílio*. Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Acesso em junho de 2009.

<sup>95</sup> IBGE. *Censo Demográfico 1940-2000*. Dados extraídos de: Estatísticas do Século XX. Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Acesso em junho de 2009.

<sup>96</sup> Extraído de Kerbauy (2000, 28). A autora faz referência a estudos de Edmond Preteceille (1988) e também de José Albertino Rodrigues. *Estrutura de Classes e Poder Político Local nas Cidades Médias Paulistas*. UFSCar.

econômico, ela certamente não aponta para a diferenciação social, o que reduz as possibilidades de transformação a partir das forças sociais internas e locais. Contudo, a existência de organizações articuladas numa rede de atores sociais aponta que há forças locais que se somam a forças internas à região Nordeste e também externas, resultante de mudanças institucionais. Nesse sentido, ao contrário do que fora observado por Kerbauy no município do interior paulista, as iniciativas na região Nordeste – ao priorizar a formação, a mobilização social e organização da sociedade -, parecem apontar mais no sentido de uma tentativa de intervenção na natureza do sistema político, buscando um novo modo de conceber a política, o “que implicaria a restrição ao particularismo e o surgimento de relações de solidariedade, definidos por critérios de natureza universalista” (2000, p. 145). No entanto, o modo de atuação das organizações sociais reflete os entraves impostos pela estrutura socioeconômica e política descrita anteriormente, já que o próprio Estado, em âmbito municipal, se mostra refratário ou impermeável à participação da sociedade civil organizada de forma autônoma. Apesar das organizações sociais locais e ONGs não terem a pretensão de contornar os mecanismos de representação eleitoral e parlamentar, os limites impostos dificultam ou inviabilizam a atuação junto ao Estado e suas instituições. Desse modo, a transformação social é buscada fora do âmbito das instituições estatais e, ao mesmo tempo, buscando penetrar nessas instituições, formando novas lideranças no processo de construção de uma nova cultura política. Contudo, antes de passar à análise dessas experiências de organização social, quero explorar as relações de dependência percebidas anteriormente e tentar acessar o que Bourdieu chama de “desvendamento dos mecanismos de dominação” (2004, p. 68).

Segundo esse autor, “a realidade não é apenas complexa, mas também estruturada, hierarquizada, e que é preciso passar a idéia dessa estrutura: se quisermos apreender o mundo em toda a sua complexidade [...]” (2004, p. 67). O conceito de *espaço social* utilizado pelo autor e a *posição* que cada pessoa ocupa em um espaço social complexo, somado às análises de Putnam (2005), despertou a atenção para a importância do contexto social. As condições sociais, econômicas e políticas apontadas anteriormente somam-se a outras cotidianamente vivenciadas e que remetem aos períodos caracterizados pela incidência das secas, guardadas é claro, as devidas proporções. Para apreender aspectos relacionados à configuração das relações de poder foi preciso atentar para fatores que de modo decisivo conformam as relações sociais, ou seja, como determinadas condições sociais, econômicas e políticas continuam a estruturar o espaço social.

## CAPÍTULO 2 - SECA E DOMINAÇÃO

Na tentativa de “desvendar os mecanismos de dominação” mostrou-se imperativo atentar para o contexto social e recuperar questões relacionadas às seca e, principalmente, sobre a representação social do significado das secas. No Brasil, sobressai a representação social reificada em nosso imaginário, principalmente para os que estão situados fora da região Nordeste, de uma *seca periódica*, delimitada temporalmente, na qual as populações passam a enfrentar e a conviver com a escassez de água e alimentos, levando à fome, sede, migrações, desorganização econômica e social, com registro de perdas humanas, às vezes aos milhares, conforme levantamentos realizados sobre o século XIX e XX<sup>97</sup>.

Ao levantar a discussão sobre a representação social do fenômeno, quero salientiar como determinadas condições sociais tidas como características dos períodos de secas continuam a vigorar nos períodos considerados como dentro da normalidade climática, que se refere apenas ao volume de chuvas, mascarando assim condições sociais, econômicas e políticas que remetem a relações de dependência, sobretudo econômica. Mesmo porque, ao ampliar a representação social da seca para além da escassez da água, amplio também as possibilidades de apreensão e análise dos mecanismos de dominação. Com isso, pretendo acessar o que para Weber é o objeto das ciências da cultura, isto é, “o significado cultural geral da estrutura socioeconômica da vida social humana e de suas formas de organização históricas” (WEBER, [1904], 2006, p. 36). Tal abordagem se justifica uma vez que a observação da realidade social permite perceber como determinadas relações de dependência estruturam o conjunto das relações sociais e como essas se reproduzem sem que haja manifestação do fenômeno da seca ou mesmo da chamada *estiagem* - escassez ou irregularidade na distribuição das chuvas em alguns meses do ano que provoca perda de colheita agrícola e escassez d’água, situação que agrava as condições de vida na região, mas que não ganha tanta visibilidade no restante do país.

A ênfase dada por diversos autores a fatores relacionados à produção agrícola nos chamados “anos bons” e dificuldades de acúmulo para os “anos ruins” é um fator explicativo importante dos mecanismos de dominação. Contudo, é preciso atentar para outras condições estruturais que condicionam as relações sociais nos períodos considerados de normalidade climática. A referência aos chamados “anos bons” centrada nos aspectos da

---

97 VILLA, Marco Antônio. *Vida e morte no sertão: a história das secas no século XIX e XX*. São Paulo: Ática, 2000.

produção agrícola e fundiária é de extrema importância, porém não dá visibilidade a mecanismos de dominação existentes tanto no meio rural como também no urbano, tendo em vista a permanência e continuidade em muitas das restrições relacionadas aos períodos secos. Se remeto a essas representações sociais é para demarcar como a manifestação de um fenômeno físico-natural, que é reconhecidamente cíclico e, quando de sua ocorrência, também reconhecido e delimitado de modo institucional pelo Estado, não dá conta de toda a complexidade que envolve o modo de vida na região.

Além da importância de se reconhecer a existência de uma situação de continuidade, há ainda que reconhecer que o problema das secas na região Nordeste ultrapassa em demasia a questão do acesso à água, questão que tem norteado muito da ação governamental. Pesquisa<sup>98</sup> realizada em três estados nordestinos, CE, RN e PB, nos anos de 2005 e 2006 sobre a representação social da seca tanto para as instituições governamentais – Dnocs, Ministério da Integração Nacional e órgãos de Defesa Civil -, como também para a população que vive no semi-árido, apontou diferenças relevantes sobre a percepção social do significado das secas. Apenas para dar uma idéia, para as instituições governamentais predominou a percepção da seca como um fenômeno climático, no qual existe a falta d'água que pode ser solucionada com a construção de obras hídricas, especialmente açudes e barragens e, também, com o carro-pipa. Segundo um engenheiro agrônomo do Dnocs “existe mesmo, os açudes secam, as chuvas escasseiam”<sup>99</sup>. Já para a população, a representação social da seca é mais complexa e aparece associada à dificuldades de obter meios para a sobrevivência, à fome, miséria, doenças, enfim, a vulnerabilidades econômico-financeiras. É possível perceber inclusive, na questão de gênero, diferenças acentuadas na elaboração da representação social do significado das secas. As mulheres falavam abertamente do drama vivido no âmbito familiar e coletivo, da situação dos filhos, da fome, da dificuldade de obter água e das doenças. Já os homens pareciam paralisados com a indagação sobre o que é a seca, predominando as respostas curtas seguidas do silêncio.

Sobre a importância de se resgatar e atualizar essas condições histórico-sociais de existência, antes mesmo de Bourdieu (2004), os estudos de Florestan Fernandes já haviam

---

<sup>98</sup> Projeto de pesquisa no qual atuei como Colaboradora: “*Visões em torno do desastre: análise das representações sociais da secas, chuvas e obras hídricas no Nordeste*”. Desenvolvido com o apoio do CNPq e sob a coordenação da Profa. Dra. Norma Felicidade L. S. Valêncio e do Prof. Dr. Marco Antonio Villa entre maio de 2005 e setembro de 2006, UFSCar.

<sup>99</sup> Entrevista realizada na sede do Dnocs em Fortaleza em 15 de dezembro de 2005.

despertado minha atenção. Adepto da chamada sociologia diferencial<sup>100</sup>, (2004, p. 98), diz que os processos sociais estudados por essa sociologia “envolvem consciência social das condições histórico-sociais de existência e organização do comportamento coletivo, segundo polarizações orientadas no sentido da conservação ou da alteração da ordem social estabelecida”. De acordo com o autor, (2004, p. 29) é preciso “descobrir e pôr em evidência as condições de produção dos fenômenos estudados [...] e através das instâncias empíricas descrevê-los através dos fatos de significação geral”. Para Florestan Fernandes, “tendo descoberto que certos efeitos sociais se produzem na forma de uma tendência irreversível, o investigador pode procurar saber quais são as condições estruturais e funcionais variáveis da vida social que regulam a produção e o encadeamento daqueles efeitos” (IANNI, 2004, p. 136).

É nesse sentido que levanto a hipótese da seca periódica como um momento que reforça determinadas práticas sociais que culminam por tornar o fenômeno uma manifestação não apenas natural mas também social. Desse modo, estrutura o comportamento coletivo nos períodos críticos, porém, como determinadas condições sociais de dependência continuam a ser mantidas e reproduzidas, a seca funciona como um fator estruturador e organizador das relações sociais. Fator que pode ser melhor compreendido se se pensar nos diversos níveis em que se configura as relações de dependência e que culmina por naturalizá-las.

A seca enquanto fenômeno físico-natural tem se mostrado inútil tentar combatê-la, incumbência que aparece, aliás, na própria denominação de instituições governamentais como o Dnocs – Departamento Nacional de Obras Contra as Secas. Entretanto, como essas instituições estão voltadas, principalmente, para a reservação da água tendo em conta as secas periódicas, as demais condições socioeconômicas não ganham visibilidade ou prioridade nos projetos governamentais. Situação que se mantém e se torna perceptível, na atualidade, na priorização por grandes projetos hídricos – barramentos, açudagem e perfuração de poços. Porém, apesar da atualidade dessa concepção reducionista, já em 1913, Miguel Arrojado Ribeiro Lisboa – engenheiro e primeiro Inspetor de Secas, criador em 1909 da Inspetoria de Obras Contra as Secas (IOCS), depois transformada em Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS), e em 1949 em Departamento Nacional

---

<sup>100</sup> IANNI, Octavio (Org.). *Florestan Fernandes: sociologia crítica e militante*. São Paulo: Expressão Popular, 2004. Método que atribui relevo a história, mas no sentido de que “...ela não lida com ocorrências ordenadas no tempo, mas com “leis” que explicam a ordenação de tais ocorrências”. p.98.

de Obras Contra as Secas (DNOCS) -, em conferência pronunciada a 28 de agosto daquele ano já ajuizava com clareza sobre a complexidade da questão. Ao definir “o que é seca” dizia:

Sêca (sic), no rigor, léxico, significa estiagem, falta de umidade. Da chuva provém a água necessária à vida na terra. O problema das sêcas, assim encarado, seria simplesmente o problema da água, isto é, o do seu suprimento. Mas a palavra sêca, referida a uma porção de território habitado pelo homem, tem significação muito mais compreensiva. [...] Assim encarada, a sêca é um fenômeno muito vasto, de natureza tanto física como econômica e social. O problema das sêcas é, portanto, um problema múltiplo. Verdadeiramente não há - um problema – há problemas<sup>101</sup>.

Observe que próximo de completar um século da fala do engenheiro e Inspetor daquela instituição, ainda predomina, principalmente entre os responsáveis nas esferas governamentais pelo trato da questão, a concepção de que o problema do Nordeste é a falta d'água, conforme comprova a opção pela política de construção de barragens e seu grande número existente nos estados nordestinos, de modo especial no Ceará, que conta, de acordo com levantamento realizado em 1999, com nove mil açudes.

Importante desse conjunto de dados é que essa opção por uma política centrada na reservação da água deixa de lado condições sociais e econômicas que revelam uma recorrência ou dependência ao Estado que não é apenas periódica, mas contínua. A resposta dada pelo Estado a essas questões têm sido emergencial e assistencialista, sendo que na maioria das vezes abarca apenas uma pequena parte dos que se encontram na adversidade. Na grande seca<sup>102</sup> de 1979 a 1983, por exemplo, menos de 9% dos atingidos conseguiram uma vaga nas chamadas Frentes de Trabalho – renomeadas, em 1987 para Frentes Produtivas de Trabalho e, em 2001, transformadas em Bolsa Renda. Assim, com a repetição das secas reproduzem-se ou são reconfiguradas as mesmas propostas de soluções. Essa questão é tratada no trabalho de Villa (2000, p. 252) através da *cultura política da seca* (grifo meu). Segundo o autor “foi sendo criado ao longo de quase dois séculos uma cultura política da seca. Esta cultura envolve os flagelados, as autoridades municipais e estaduais e, finalmente, a ação do

<sup>101</sup> Brasil. Ministério da Viação e Obras Públicas. DNOCS. *O Problema das Secas*. Eng. Miguel Arrojado Ribeiro Lisboa. (Separata do Boletim do DNOCS, N.º6, Vol.20, Novembro de 1959. Homenagem do Boletim DNOCS ao cinquentenário do órgão.

<sup>102</sup> Entre 1979 e 1980 dos mais de 9 milhões de atingidos apenas 4,74% conseguiram o alistamento; entre 1980 e 1981 eram mais de 19 milhões dos quais foram alistados 3,62%; entre 1981-1982 5,25% dos mais de 22 milhões; e em 1983, considerado o pior ano daquela seca quando o número de atingidos chegou a quase 28 milhões, atingiu-se o maior número de cadastrados: 9,47%. Dados completos em: CAMPOS, Nivalda Aparecida. *A grande seca de 1979 a 1983: um estudo de caso das ações do governo federal em duas sub-regiões do estado do Ceará (Sertão Central e Sertão dos Inhamuns)*. Dissertação de mestrado. São Carlos: UFSCar, 2004.

governo federal”. Para Villa, “os fatores de conservação transformaram o semi-árido em uma região *aparentemente sem história*, dada a *aparência e imutabilidade* dos problemas. Como se com o decorrer das décadas nada tivesse se alterado e o presente fosse um *eterno* passado”.

Analisando essa mesma questão e tendo em mente outras regiões semi-áridas do mundo nas quais a seca não resulta em crise social, Araújo (2000, p. 237) faz as seguintes indagações: “por que as secas no Nordeste se transformam, até hoje, em crise social grave? E por que as políticas públicas não têm sido capazes de atenuar tal situação? Essas são questões que nos remetem, de saída, ao contexto local”. A própria autora as responde apontando para a representação social de seca que predomina na maior parte do país:

o pensamento dominante busca na natureza (a existência do imenso e frágil semi-árido) a causa essencial do problema da seca no Nordeste brasileiro. Questões de natureza climática e meteorológica, as limitações hidrológicas e a irregularidade pluviométrica, por exemplo, estariam na base do drama social que sistematicamente afeta milhões de nordestinos. A natureza eximiria o homem, segundo esse tipo de abordagem, que conseguiu se impor por muito tempo. E que fundamentou, por exemplo, a chamada “política hidráulica”. Se o problema era a disponibilidade de água, acumular esse bem resolveria a questão. Grandes açudes foram feitos, e o drama social das populações sertanejas não se resolveu. [Aziz Ab’Saber] introduz a questão demográfica, ao destacar que nenhum espaço semi-árido no mundo tem a elevada densidade de ocupação humana do semi-árido do Nordeste brasileiro. Por aí começa a se responder por que em outras regiões semi-áridas não se verifica o drama humano nas dimensões em que ocorre no Nordeste. Celso Furtado (economista e primeiro superintendente da SUDENE) também chamou atenção para o ‘tamanho do contingente humano’ [...]. [Porém] explicou também que a “política hidráulica” comandada pelas elites locais durante décadas era ótima para solucionar o problema da mortandade do rebanho em fases de seca aguda e para aumentar a rentabilidade da pecuária (atividade principal dos grandes latifundiários da região), mas em quase nada afetava a atividade agrícola desenvolvida pela imensa massa de pequenos produtores da região (parceiros ou arrendatários [e moradores] dos grandes latifúndios pecuários). [Segundo Furtado] na medida em que tornava a pecuária rentável, a política de açudagem contribuía, isso sim, para reter o contingente populacional no semi-árido. Mas como essa política não favorecia os pequenos produtores e não melhorava a produção de alimentos, o resultado é que contribuía para *agravar* os efeitos econômicos e sociais das secas, em vez de reduzi-los<sup>103</sup>.

---

<sup>103</sup> Araújo (2000) remete o trecho citado ao *GTDN – Uma Política de Desenvolvimento para o Nordeste*. Sudene, Recife, 2ª edição, 1968.

Ainda de acordo com Araujo (2000, p. 237), José Otamar de Carvalho<sup>104</sup>, outro estudioso do semi-árido e das secas,

também destaca que os efeitos negativos, de natureza econômica e social, atribuídos à seca não têm lugar por questões climáticas, mas por conta da fragilidade da estrutura econômica montada na região, ‘politicamente funcional à estrutura de poder dominante’ (2000:237). Carvalho vislumbra mudanças “desde que sejam produzidas relações sociais de produção capazes de permitir o avanço das forças produtivas, articulando, por exemplo, irrigação e reforma agrária.

No entender de vários autores, entre eles Araújo (2000, p. 239):

o problema da seca como drama social é estrutural, situa-se nos “anos bons”. Nos anos de chuva regular, os pequenos produtores (parceiros, em sua imensa maioria) produzem, mas não conseguem acumular. São expropriados por vários mecanismos. Descapitalizados, ao final de cada ciclo produtivo, são incapazes de enfrentar um ano seco. A organização socioeconômica prevalecente nos “anos sem seca” é insustentável: não permite a convivência com o ano seco. Por isso é que a seca hídrica se transforma em crise social.

Apesar de compartilhar dessa compreensão de que o problema social se situa nos chamados “anos bons”, ainda que entre aspas visando assinalar a mudança de estatuto epistemológico, há que se aprofundar o que isso significa e, sobretudo, explorar o atrelamento com o Estado que essa situação permite ou engendra.

Ao chamar a atenção para essas questões quero destacar que mesmo nos chamados “anos de chuva regular” ou de “normalidade climática” a produção obtida pelos pequenos produtores não supera, em muitos locais, as condições de miséria, suprimindo, às vezes, a fome<sup>105</sup>, como fora constatado em pesquisa no estado do Ceará em 2003. Lá a produção é baixa e pouco variada – na maioria dos casos feijão e milho - não permitindo o acúmulo para longos períodos. Às vezes, há um esforço enorme em termos de trabalho e restrição no consumo visando obter um pequeno excedente que possa ser comercializado. No entanto, mesmo quando obtido, esse excedente não propicia independência financeira frente a

<sup>104</sup> Araújo remete o trecho citado a CARVALHO, José Otamar de. *A economia política do Nordeste – secas, irrigação e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1988.

<sup>105</sup> Condições encontradas em 2003 na zona rural do município de Independência – CE. Trabalhador rural recebia como remuneração mensal R\$30,00 (trinta reais). Mesmo em condições tidas como de normalidade climática havia, segundo o entrevistado, “muitas famílias passavam fome e só não roubavam porque não tinham coragem”. Pesquisa de campo, dissertação de mestrado: CAMPOS, Nivalda Aparecida. *A grande seca de 1979 a 1983: um estudo de caso das ações do governo federal em duas sub-regiões do estado do Ceará (Sertão Central e Sertão dos Inhamuns)*. Dissertação de mestrado. São Carlos: UFSCar, 2004.

diversas outras necessidades que mesmo não assumindo na aparência um caráter econômico adquire ou se materializa na dependência econômica. Com isso são mantidos mecanismos de expropriação nas relações de trabalho, que podem ser reproduzidos devido a essa posição de *insegurança*, que como vimos, significa poder. Reproduzem-se também mecanismos de dependência ao Estado via elites locais, que podem se concretizar em bens e favores, materiais e imateriais, relacionadas às secas como às chuvas.

É que além da ocorrência da seca como ocasião que engendra um forte apelo ao Estado, o que talvez passe despercebido é que as chuvas – quase sempre torrenciais na região, denominadas ‘aguaceiros’ – também reforça essa recorrência ao poder público. No caso das chuvas, a situação se torna grave devido ao transbordamento de rios e, principalmente, rompimento de barragens e açudes que se configuram em verdadeiras tragédias econômicas e humanas. São prejuízos relacionados aos chamados riscos tecnológicos - que causam mortes, destruição de áreas inteiras, pequenas vilas, casas, sítios - desarticulando modos de vida e a atividade socioeconômica local. Em ambos os casos - seca e chuva – os representantes chamam a si a tarefa de pedir socorro a seus estados, sejam eles governadores estaduais, deputados federais/estaduais, senadores, prefeitos e vereadores. Em ambos os momentos as autoridades ganham muita visibilidade, uma vez que o ato de menear por socorro é apresentado e representado socialmente como uma demonstração de apreço por seus estados.

Com isso, as ocorrências tanto das secas como das chuvas culminam por criar ou dar visibilidade a diversos níveis de dependência, que parecem ser naturalizados na *cultura política* da seca. A questão da dependência é potencializada nos momentos críticos e na relativa regularidade na manifestação do fenômeno que coloca as populações numa condição em que a miséria é potencializada mas que também amplia, periodicamente, a esfera de assistência, deixando de ser apenas municipal e passando para a esfera estadual e federal. E aqui é importante atentar que apesar do apelo à esfera federal ter como ênfase o conjunto das populações das regiões atingidas, a forma como se dá o atendimento das demandas prima pelas as ações individualizadas, reproduzindo relações clientelistas. Nesse sentido o coletivo ganha importância uma vez que dá visibilidade e volume à questão, podendo ser apropriado concretamente enquanto meio de legitimação à exigência de intervenção da esfera federal. Porém, como a intervenção é demandada sempre em momentos de crise, essa continua a se dar de forma emergencial e também assistencialista, sendo concretizada em operações de carros-pipa conduzidas pelo Exército, distribuição de cestas básicas e criação de Frentes de Trabalho, que partir de 2001 foram transformadas em Bolsa Renda. E apesar do apelo ao

âmbito federal ter como foco o coletivo, os recursos obtidos de modo emergencial é repassado à sociedade de modo seletivo e individualizado, via cadastramento de membros da família, comprovação através das condições socioeconômicas, participação em programas sociais e etc. Nesse sentido, a questão sobressai como um problema econômico-financeiro de cada família, sendo trazida para o âmbito privado. Perde, assim, a percepção e dimensão enquanto uma questão que envolve a coletividade. Aqui, a dificuldade de constituição do chamado *clientelismo de massa* se dá não só, como poderia se aventar, pela ausência de demandas advindas necessariamente de um público cada vez mais complexo e diferenciado, mas principalmente pelo empenho manifesto pelos gestores públicos em privilegiar interesses pessoais em detrimento do coletivo, conforme veremos posteriormente.

As manifestações relacionadas às secas como às chuvas ganham espaço na mídia em geral, dilatando as solicitações de intervenção do poder público federal, especialmente quando é decretado Situação de Emergência. Ocasião em as autoridades, de modo especial os governadores nordestinos, se reúnem em Brasília para oficializar seus pedidos de ajuda. Na Câmara e no Senado, deputados e senadores da bancada nordestina disputam o uso da tribuna para defender a região – como pode ser acompanhado, quando da ocorrência de tais eventos, nas transmissões de ambas as TVs Senado e Câmara. Essas ações ou postura das autoridades repercutem, consciente ou inconscientemente, na elaboração das representações sociais do que seja a prática política, de modo especial ao não alterar as condições sociais que permitem a reprodução da dependência ao Estado.

Como as condições socioeconômicas cotidianas garantem a manutenção da dependência financeira e ao Estado, as secas cíclicas são um momento de reforço e legitimação dessa dependência. Nesse sentido, as análises de Bourdieu (2001, p. 243) são elucidativas:

as relações simbólicas de força são relações de força que se instauram e se perpetuam por intermédio do conhecimento e do reconhecimento, o que não significa dizer por meio de atos intencionais de consciência: para que a dominação simbólica seja instituída, é preciso que os dominados tenham em comum com os dominantes os esquemas de percepção e de apreciação segundos os quais uns e outros são percebidos reciprocamente; é preciso que eles se percebam tal como se lhes percebe; quer dizer, que seu conhecimento e seu reconhecimento encontrem seu princípio nas disposições práticas de adesão e de submissão as quais, sem passar pela deliberação e pela decisão, escapam à alternativa entre o consentimento e a coerção.

Essa forma de acesso ao Estado pode induzir a que seja internalizada uma forma de inserção sócio-política desfavorável à incorporação da cidadania, uma vez que se

reforça a imagem do Estado como uma instância que presta socorro, assistência e favores, legitimando tal prática e favorecendo, ao mesmo tempo, o imobilismo. Weber, por exemplo, define a “‘dominação’ como a probabilidade de encontrar obediência para ordens específicas (ou todas) dentro de determinado grupo de pessoas”. No entanto, entre um conjunto de possíveis fatores, o Weber (2004, p. 139) destaca que é preciso a “crença na legitimidade”:

No cotidiano, essas e outras relações são dominadas pelo *costume* e, além disso, por interesses *materiais* e racionais referentes a fins. Mas nem o costume ou a situação de interesses, nem os motivos puramente afetivos ou racionais referentes a valores da vinculação poderiam constituir fundamentos confiáveis de uma dominação: normalmente, junta-se a esses fatores outro elemento: a crença na legitimidade.

O que quero dizer é que a seca é um fenômeno natural e também social tendo em conta o aprendizado social que engendra, por exemplo em termos da legitimação da dependência ao Estado. Tal tese se embasa em análises como a de Roberto DaMatta ao apontar que “ser cidadão (e ser indivíduo) é algo que se aprende, e é algo demarcado por expectativas de comportamentos singulares [...]. Ou seja, algo socialmente institucionalizado e moralmente construído” (1997, p. 66). Inconscientemente, ou pela própria orientação metodológica de alguns estudos podemos ser levados a reproduzir análises descolando o fenômeno enquanto manifestação natural das condições sociais. É como se a reincidência do fenômeno das secas, sabidamente natural, fosse também naturalizada na realização dos estudos. Partir do princípio de que a seca é um fenômeno físico-natural e, enquanto tal, não passível de controle, é uma abordagem correta. Entretanto, há que se considerar o impacto social que deve estruturar determinadas formas de comportamento advindas da própria exposição à repetição do fenômeno e, principalmente, do reforço e exposição a uma prática política que tem se mostrado refratária ou incongruente com determinados aspectos da democracia e da cidadania. No que toca às políticas públicas, por exemplo, há uma constante busca por uma configuração que permita sua implementação prática com ênfase no âmbito privado e não no coletivo. O fato da ‘solução’ ser sempre buscada fora, tanto em termos institucionais quanto geográficos, e especialmente em momentos de crise, favorece o imobilismo uma vez que não há o envolvimento da população enquanto agente capaz de pensar e buscar solução para seus problemas.

Essa discussão é relevante na medida em permite perceber tanto a apropriação do Estado de forma patrimonialista como a reprodução da dependência de forma paternalista, priorizando interesses privados, individuais, em detrimento do coletivo. Na comparação com

a atuação das ONGs e organizações sociais, como veremos posteriormente, percebe-se uma relutância do poder público à idéia de espírito público, manifesta na resistência em conceber e por em prática projetos que visem à coletividade. Nesse sentido o que se percebe é que as práticas políticas não contribuem para constituir o que Putnam (2005, p. 101) denomina por ‘comunidade cívica’, na qual

a cidadania se caracteriza primeiramente pela participação nos negócios públicos. ‘O interesse pelas questões públicas e a devoção às causas públicas são os principais sinais de virtude cívica’<sup>106</sup>[...]. Decerto nem toda atividade política merece ser qualificada como “virtuosa” ou contribui para o bem geral. O significado básico da virtude cívica parece residir em ‘um reconhecimento e uma busca perseverante do bem público à custa de todo interesse puramente individual e particular’<sup>107</sup>.

E essa priorização do privado em detrimento do coletivo tem reflexos não apenas em termos de organização social, mas também socioeconômica, conforme veremos posteriormente. Se estão corretas as análises de Putnam de que a existência de uma *cultura cívica* favorece o desempenho de mudanças institucionais, e há diversas evidências em sua pesquisa que mostram que essa relação é verdadeira, a insistência de membros do poder local em desarticular o esforço de organização social e material em curso no Semi-Árido, conforme veremos posteriormente, pode ser interpretada como uma tentativa de manutenção das estruturas conservadoras históricas.

Entretanto, é importante observar que as práticas que permitem a estruturação e reforço do arcabouço clientelista e paternalista não partem apenas de práticas oriundas da sociedade materializadas na recorrência ao Estado, mas também no reforço e reprodução de relações em bases clientelistas pela elite política. Como diz Putnam (2005, p. 24),

o desempenho prático das instituições, segundo presumimos, é moldado pelo contexto social em que elas atuam. Assim como um indivíduo pode definir e defender seus interesses diferentemente em diferentes contextos institucionais, também uma instituição formal pode atuar diferentemente em diferentes contextos.

Segundo Aron (2008 [1982], p. 204), tendo em vista a interpretação histórica de Max de que é a realidade social que determina a consciência e não o contrário, “é preciso explicar a maneira de pensar dos homens pelas relações sociais às quais estão integrados”.

<sup>106</sup> Putnam (2005) cita Michael Walzer, *Civility and civic virtue* p.64.

<sup>107</sup> O trecho entre aspas Putnam (2005) remete a Skinner, *The idea of negative liberty*. P.218.

Desse modo, ao ficar exposta por longo período a relações de dependência, é de se esperar, tendo em vista as análises de Bourdieu, que os indivíduos tenham internalizado em suas disposições essa forma de inserção social. Entretanto, para que essas relações continuem a se reproduzir ao longo do tempo é preciso que recebam algum estímulo externo, reforçando e garantindo a manutenção desse tipo de comportamento. Para Bourdieu (2001, p. 180 e 181),

sendo o habitus, como sugere a palavra, o produto de uma história, os instrumentos de construção do social investidos por ele no conhecimento prático do mundo e na ação são socialmente construídos, ou seja, estruturados pelo mundo que eles estruturam. Por conseguinte, o conhecimento prático é duplamente informado pelo mundo por ele informado: é constrangido pela estrutura objetiva da configuração da propriedade que o mundo lhe apresenta; é, também, estruturado pelo mundo por meio de esquemas, saídos da incorporação dessas estruturas, empregados na seleção e construção dessas propriedades objetivas.

E continua (2001, p. 243):

Eis aí o âmago da transmutação que constitui o fundamento do poder simbólico, como poder que se cria, se acumula e se perpetua em virtude da comunicação, da troca simbólica: porque, enquanto tal, ela introduz na ordem do conhecimento e do reconhecimento, [...] a comunicação converte relações de força bruta, sempre incertas e suscetíveis de serem suspensas, em relações duráveis de poder simbólico pelas quais se é obrigado e com as quais a gente se sente obrigado; ela transfigura o capital econômico em capital simbólico, a dominação econômica em dependência pessoal (por exemplo, com o paternalismo, até em devotamento, em piedade filial) em amor.

Para Bourdieu (2001, p. 246),

nesses tempos em que se tende mais do que nunca a colocar problemas políticos em termos morais, como que para melhor alcançar o meio de “culpar as vítimas”, a exaltação do sucesso individual, de preferência econômico, correlato à expansão do neoliberalismo, fez esquecer a necessidade de investir coletivamente nas instituições que produzem as condições econômicas e sociais da virtude, ou em outros termos, que fazem com que as virtudes cívicas de desinteresse e devotamento, como dom feito ao grupo, sejam encorajadas e recompensadas pelo grupo.

Desse modo, não admitir influências na configuração social resultante das seguidas exposições aos efeitos das secas e da opção política adotada para o trato da questão, pode nos levar a não captar adequadamente os efeitos de ambos os fatores, comprometendo a análise do social por não levar em consideração determinados aspectos que podem dar sentido de continuidade a uma realidade percebida muitas vezes como periódica, descontínua.

Levanto a hipótese de que o fenômeno da seca é natural e social uma vez que organiza um conjunto de práticas que orientam o comportamento das pessoas tanto nos períodos críticos como naqueles considerados dentro da “normalidade climática”, eufemismo que esconde mecanismos e condições sociais que perpetuam as relações de dependência e dominação. Condição reforçada, por um lado, pela repetição cíclica do fenômeno e necessidade de intervenção estatal e, por outro, na crença na legitimidade nessa forma de intervenção, o que permite perceber o Estado como uma esfera assistencialista.

Tais recorrências engendram um aprendizado social em relação ao Estado que não se encerra com a demarcação temporal do 'encerramento' do fenômeno, seja das secas ou das chuvas. Mesmo porque a fixação de data com base em dados climáticos, não coincide com o encerramento dos efeitos econômicos e sociais das secas. Sem contar que a continuidade a exposição a condições socioeconômicas que precariamente propiciam a subsistência, garantem a manutenção das relações de dependência e dominação vivenciadas nos períodos de secas, porém agora de forma quase invisível, ao menos para o restante do país. São essas condições que se encarregam de garantir e reforçar a procura e a necessidade da intervenção estatal. Com isso, o comportamento que é tido como legítimo durante os períodos críticos de seca ou de chuvas e que reiteram o Estado como esfera assistencialista, culmina por ser internalizado e reproduzido como função do Estado. A fala do prefeito reeleito de Lagoa Seca (gestão 2005/2008, 2009/2012) de que “o principal problema do município são pessoas pedindo na porta prefeitura” ilustra o raciocínio que venho desenvolvendo. Outro indicador que talvez possa ser utilizado é observar a aglomeração diária de pessoas enfrente ao prédio das prefeituras dos municípios nordestinos. No município pesquisado – e mesmo em outro do RN - observei, e inclusive registrei em foto, um aglomerado de pessoas enfrente às instalações das prefeituras (veja trabalho de fotodocumentação). Tal fato fora observado em um momento em que o município estava sob Situação de Emergência devido à estiagem, o que pode contribuir para justificar a movimentação no local. A ressalva porém quanto a admitir de imediato uma correlação entre movimentação enfrente a prefeitura e o fato de o município estar sob Situação de Emergência é que, entre os entrevistados em nenhum momento tal questão fora mencionada, o que me leva a cogitar, entre outros possíveis fatores, uma possível banalização dos decretos – sugerida nas seguidas renovações dos mesmos, conforme veremos posteriormente -, ou o desconhecimento da população local em relação aos períodos em que tais situações são decretadas. Essa questão porém não fora objeto de estudo, devendo contudo ser explorada em pesquisas futuras. Por ora, tendo em vista a compreensão dos aspectos naturais e sociais

relacionados às manifestações do fenômeno das secas, há que se atentar, como diz Weber, para o significado da estrutura socioeconômica resultante do processo de desenvolvimento capitalista (WEBER, [1904], 2006), ou seja, a forma de acesso e condição das terras; condições de trabalho, muitas vezes determinada pela forma de acesso à terra; distância das fontes de água para consumo humano e dessedentar animais; disponibilidade de sementes e insumos, além é claro, de outras necessidades que exigem meios monetários ou da intervenção do Estado para poder serem satisfeitas. Lembrando, como diz Macedo, “que no sertão [o que vale também para o Agreste] ter **TERRA** não significa ter solo, e mesmo tendo algum **SOLO** sem ter **ÁGUA**, representa muito pouco em termos do valor da propriedade” (1996, p. 47) (grifos do autor).

## 2.1 A REPRODUÇÃO DAS RELAÇÕES DE DOMINAÇÃO

A importância de se reconhecer como determinadas condições sociais estruturam as relações e o espaço social é que, em função da posição que as pessoas “ocupam nesse espaço muito complexo, pode-se compreender a lógica de suas práticas e determinar, entre outras coisas, como elas vão classificar e se classificar, e, se for o caso, se pensar como membros de uma ‘classe’” (BOURDIEU, 2004, p. 67). Nesse sentido, a análise de Bourdieu é importante para se pensar uma questão levantada por Faoro que se refere ao papel da *insegurança*. Ao se referir à categoria social dos chamados *moradores*, precariamente fixados em latifúndios sob autorização verbal do proprietário de terras, o autor (1984, p. 247) diz que “a posição que essas pessoas têm nessas terras ocupadas é insegura e essa *insegurança constitui um dos grandes elementos do poder* que o latifundiário desfruta entre seus moradores [...]”(grifo meu).

E essa questão da *insegurança e do poder* que engendra é importante para se refletir sobre os mecanismos de dominação que podem funcionar como obstáculos ao estabelecimento e consolidação de relações democráticas. Nesse sentido, há que se analisar como podem repercutir, no conjunto das relações sociais, a dependência contínua a determinados bens que muitas vezes se configuram ou são transmutados na dependência econômico-financeira. Como, por exemplo, o fornecimento d’água através dos caminhões-pipa, doação de sementes para o plantio pelo governo estadual e a recorrência, em termos de relações de dependência, que a própria precariedade da infra-estrutura urbana, como necessidade de serviços de saúde, por exemplo, pode ocasionar.

Apesar de se encontrar simultaneamente na região do Brejo e Agreste, clima caracterizado como ameno e com relativa regularidade no regime de chuvas – média anual de 886 mm – a população de Lagoa Seca enfrenta graves problemas relacionadas ao acesso à água. Estes se acirram nos períodos de estiagens, situação que tende a se agravar com o impacto das mudanças climáticas, já que nas últimas décadas têm sido registrada diminuição nos índices pluviométricos. O município faz parte do chamado Polígono das Secas, delimitação institucional federal que garante a destinação de recursos financeiros para as regiões sujeitas à ocorrência do fenômeno.

Desse modo, a forma de acesso à terra somada às dificuldade de acesso à água e outros meios de sobrevivência permitem entrever formas de dependência e dominação. Um

fator que, segundo as autoridades<sup>108</sup>, agrava a escassez do recurso hídrico se deve ao fato do município não possuir manancial próprio e depender da captação de água que vem da barragem<sup>109</sup> *Vaca Brava* que fica no município de Areia, distante 30 km. Aqui, já se percebe a associação da solução do acesso à d'água com a construção de barragens. No entanto, as mesmas autoridades constatam também que em períodos que se estendam por um ou dois anos com escassez de chuvas, o volume de água das barragens diminui devido, além da ausência de recarga, aos elevados índices de evaporação, levando a meses de racionamentos. O que quero destacar no entanto é que mesmo nos períodos de normalidade climática, com precipitação regular no regime de chuvas, o município enfrenta de modo *permanente* problemas com relação ao acesso à água e há bairros inteiros que são abastecidos de modo ininterrupto por caminhões-pipa. No que toca ao saneamento básico, apenas 12,6% dos domicílios particulares permanentes estão ligados à rede geral de abastecimento. Os demais, 40,1% abastecem através de poço ou nascente e 47,3% caracterizado como 'de outras formas'. Dos 5.733 domicílios permanentes apenas 722 possuem água encanada (CAGEPA); 2.299 usam água de poço ou nascente e 2.715 de outras fontes (IBGE, 2000). No tocante ao esgotamento sanitário, apenas 10,5% dos domicílios estão ligados à rede geral<sup>110</sup>, ou seja, 603 domicílios. “Na verdade uma rede bastante precária que se comunica com uma rede de drenagem também precária”<sup>111</sup>. O esgoto em diversos pontos escoava por calçadas e ruas e pode ser observado inclusive próximo à região central.

O contingente de 87,4%, somados os que dependem de poço, nascente ou de outras formas para se prover de água são, de acordo com possibilidades financeiras ou de atendimento pelo poder público, abastecidos por caminhões-pipa. Número que pode chegar a 100% nos períodos de estiagens em que a água de nascentes, pequenas e médias barragens diminuem ou secam e em que há uma forte diminuição dos níveis de água das grandes barragens, o que provoca racionamentos em diversos municípios. Nesses casos o abastecimento é feito no meio rural e urbano com caminhões-pipa da prefeitura e particulares. Já nos períodos mais graves em que é decretada *Situação de Emergência (SE)*, além da

---

<sup>108</sup> Percepção da Presidente da Câmara dos Vereadores e compartilhada por funcionários da Secretaria de Agricultura. Entrevistas realizadas em maio e novembro de 2006.

<sup>109</sup> O município captava água também na barragem Camará, localizada em Alagoa Grande, barragem concluída em 2002 e que se rompeu em 17 de junho de 2004 - causando mortes, prejuízos materiais e imateriais naquele e em outros municípios à jusante -, desarticulando uma opção de abastecimento para Lagoa Seca e outros municípios.

<sup>110</sup> Brasil. Ministério do Desenvolvimento Agrário. SIT - Sistema de Informações Territoriais. Saneamento Básico por Domicílios Particulares Permanentes – Abrangência municipal. IBGE, 2007. Disponível em: <http://sit.mda.gov.br/territorio>. Acesso em 30 de junho de 2008.

<sup>111</sup> Brasil. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Informação retirada do texto: *Banco de Experiências do Plano Diretor*. Disponível em: [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br). Acesso em junho de 2008.

prefeitura e particulares o fornecimento é feito também com caminhões-pipa locados pelo Exército que abastecem apenas locais públicos – escolas, hospitais e cisternas comunitárias.

O atendimento da demanda, no caso do poder público, é bastante criticado pelos entrevistados. O prazo para a entrega gratuita de um único caminhão é, em média, de três meses. Nesse sentido, apesar do acesso à água ser a questão “que mais perturba”, segundo o atual prefeito de Lagoa Seca, chama a atenção o fato do município não possuir estrutura própria para fornecimento com pipas já que a necessidade desses caminhões é ininterrupta. O poder público possui um único caminhão-pipa que, devido ao sucateamento, encontra-se desativado. Outros dois são locados de particulares e pagos por viagem. De acordo com informações da Secretaria de Agricultura, fornecidas em maio de 2006, momento em que o município estava sob Situação de Emergência devido à estiagem, somente pela prefeitura – não contabilizando os caminhões-pipa fornecidos pelo Exército e por particulares - são entregues cerca de 800 caminhões-pipa por mês a um custo de R\$50,00 (cinquenta reais) por caminhão. Neste custo estão o valor de R\$35,00 pagos ao dono do caminhão-pipa – o chamado pipeiro – e R\$15,00 ao proprietário da terra na qual se localiza o açude. Aqui é importante observar o elevado custo da água e sua transformação em negócio: por mês, o proprietário de terra na qual se localiza o açude fatura, só com a demanda da prefeitura, R\$12.000,00 (doze mil reais) mensais. Uma estimativa total do custo a longo prazo mostra que, por mês, o poder público gasta R\$40.000,00 (quarenta mil reais) e, por ano, R\$480.000,00 (quatrocentos e oitenta mil reais) a preços de maio de 2006. A recorrência à compra e distribuição de água com pipas não se dá apenas nos períodos de estiagem, ao contrário, ocorre de modo permanente haja vista que apenas 12,6% dos domicílios particulares estão ligados à rede geral de abastecimento. No município de Lagoa Seca há bairros inteiros que em o abastecimento se dá somente por caminhões-pipa.

Nesse sentido, a dificuldade de acesso a um bem essencial como a água, reiterada na dependência à instituição capaz de provê-lo, gera uma situação de insegurança que, para Faoro (1984, p. 247), “constitui um dos grandes elementos de poder”. Novamente é importante perceber, pela existência do mercado da água, como a dependência em relação a ela adquire um caráter econômico. Como diz Weber ([1904], 2006, p. 33):

[...] os aspectos “econômicos” de um fenômeno nem são apenas “economicamente condicionados” nem apenas “economicamente eficazes”, e que um fenômeno só conserva a qualidade de “econômico” na estrita medida em que nosso interesse volta-se exclusivamente a seu significado para a luta material pela existência.

Ainda sobre a formação do custo da água fornecida por caminhões-pipa, um dado que talvez passe despercebido é que paga-se pela água ao proprietário da terra na qual se localiza o açude. A informação, segundo o prefeito, é que “a água é comprada pela prefeitura de um proprietário rural dono de um açude [e que se] paga pela água e pelo tratamento”<sup>112</sup>. Nesse caso chama atenção como a propriedade da terra se configura em domínio privado sobre um bem público e essencial como a água, permitindo o controle e comercialização de um recurso indispensável e escasso. A representação social de que o dono da terra é o dono da água é aceita, na esfera municipal, pelo próprio Estado, na medida em que não faz valer a prerrogativa constitucional que prevê que os recursos existentes no solo – água, minerais, metais preciosos etc. – têm sua exploração sob concessão do Estado, conforme previsto na Constituição (Título VII Da Ordem Econômica e Financeira, Capítulo I, Art.176). Ao indagar sobre o modo como é feito o ‘tratamento’, já que o poder público afirma pagar por ele, o entrevistado disse que “o proprietário mesmo faz o tratamento lá”, demonstrando desconhecimento ou desinteresse pela questão. Já os usuários da água distribuída pelos pipas desacreditam que haja qualquer procedimento com relação a tratamento. Em entrevista, uma professora do ensino fundamental e que também atua na Comissão Água do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Lagoa Seca disse que “a água é amarelada e tem gosto de boqueirão e que se há algum tratamento é apenas a adição de cloro”<sup>113</sup>.

Se pensado em termos de relações de dependência e dominação, a distribuição da água através de caminhões-pipa é tida por alguns autores<sup>114</sup> como a principal forma de manutenção do clientelismo na região Nordeste. Referem-se aos caminhões-pipa como uma ‘praga’ que, enquanto houver, será um entrave para o exercício da cidadania. Nesse sentido os dados nos levam a refletir sobre quais os interesses podem estar sendo privilegiados na opção por manter uma onerosa estrutura de locação de veículos, em detrimento em investir no aumento dos bens coletivos com a compra dos próprios caminhões-pipa para o município, por exemplo.

O sistema de distribuição de água por meio de caminhões-pipa é criticado em referências que remetem a vínculos pessoais, políticos ou a privilégio das condições econômicas. Não havendo regras claras para o fornecimento, os entrevistados imputam a critérios políticos e econômicos a prioridade no atendimento aos pedidos por água. A própria

---

<sup>112</sup> Entrevista realizada com o Prefeito de Lagoa Seca Edvardo Herculano de Lima (PSDB). Novembro de 2006.

<sup>113</sup> Entrevista realizada na zona rural de Lagoa Seca com Roseane Cristina Silva Oliveira, de 35 anos. 26 de Novembro de 2006.

<sup>114</sup> Ver MAGALHÃES, Antônio R.; BEZERRA NETO, Eduardo (Org.). *Impactos sociais e econômicos de variações climáticas e postas governamentais no Brasil*. Fortaleza: IOCE, 1980.

representante do poder legislativo reconhece, em entrevista, que os critérios políticos figuram entre as principais queixas da população. Entretanto, nega a acusação atribuindo à grande demanda a demora no atendimento. Contudo, em outro trecho da entrevista diz ser, às vezes, “necessário lembrar aos vereadores”, nas Sessões da Câmara, de que “somos eleitos por um grupo de pessoas mas representamos todo mundo”<sup>115</sup>.

Os relatos de favorecimentos devido a fatores políticos permite perceber o acesso à água como um dos principais mecanismos, talvez o principal, da manutenção e reprodução das relações de dependência e dominação. Até mesmo lideranças comunitárias ligadas às ONGs e com esclarecimento sobre o clientelismo praticado na região se dizem obrigados a se submeter. “Eu mesmo fui através dos políticos pedir um caminhão d’água” relata, demonstrando aborrecimento, o líder comunitário entrevistado durante a realização do VI ENCONASA (Encontro Nacional da Articulação no Semi-Árido Brasileiro – ASA Brasil) realizado no Crato-CE, em 2006. “Quando chegam as eleições os candidatos vão até minha casa e perguntam: tem água aí?”<sup>116</sup>. De acordo com o entrevistado, os eleitores são ‘lembrados’ pessoalmente, com indagações que fazem referência ao que é considerado um favor prestado. As visitas domiciliares nas campanhas eleitorais tornam propícia a cobrança. A pergunta citada acima que na superfície não invoca o débito ou contra-dom tem no processo de socialização seu significado definido, resgatando a prestação de serviços públicos que por ventura tenham sido concedidos. Causa constrangimento e faz emergir as relações de dependência e a necessidade de retribuição.

No entanto, é interessante perceber que para o chefe do Executivo pelo PSDB, reeleito em 2008, a questão da água não aparece inicialmente entre os principais problemas do município. O fato de residir em Campina Grande, conforme discutido anteriormente na questão do novo tipo de absenteísmo, talvez possa explicar essa percepção. Mesmo porque, em entrevista, na questão do local de captação da água, por exemplo, o chefe do Executivo citou dados de Campina Grande e não de Lagoa Seca na qual é prefeito. De acordo com o entrevistado, o principal problema é o dispêndio de recursos do município com “medicamentos, sepultamentos e pessoas pedindo [favores] na porta da prefeitura”. Observe a pertinência das análises de Weber sobre a atuação dos motivos especificamente econômicos para a satisfação de necessidades, “por mais imaterial que seja, envolvendo a utilização de meios externos limitados” (WEBER, [1904], 2006, p. 33).

---

<sup>115</sup> Entrevista realizada com a então Presidente da Câmara dos Vereadores, Expedita da Costa Medeiros ,PP/PMDB/PL/PFL/PMN/PRP). Maio de 2006.

<sup>116</sup> Entrevista realizada com um líder comunitário Severino Barbosa de Oliveira, 49 anos, do município de Puxinanã - PB e que integra a ASA PB, durante a realização do VI Enconasa. Novembro de 2006.

Quando a questão do acesso à água é inserida na entrevista, esta ganha relevância e sobressai como “a que mais perturba<sup>117</sup>”. Nesse sentido é importante atentar para a questão de como as demandas da população são sempre vistas negativamente, evidenciando desacordo com relação à idéia de representação política e da transferência de poder que é realizada através do voto. Os representados são vistos ora como um incômodo ou, às vezes, como “coitados”: “aquele que sofre, que necessita vai primeiro ao vereador que abre caminhos”. A declaração feita pela Presidente da Câmara dos Vereadores deixa em evidência a forma como são configuradas as relações de dependência. E como se quisesse igualar aos que sofrem complementa dizendo que “o vereador é muito importante e muito sofrido também! Ganha muito pouco!” fazendo referência ao salário, na época, de R\$2.800,00 e que a partir de janeiro de 2009 fora reajustado para R\$3.715,00 - isso sem considerar as prerrogativas do cargo. Ainda sobre a importância do vereador, disse que “para chegar a ser prefeito é preciso ter um vereador que conheça o povo, depois um deputado, um governador”<sup>118</sup>, fazendo referência à importância da existência de uma rede de relações pessoais para entrar nas disputas no campo político. A fala dá materialidade à tese de Lewin (1993) e de DaMatta (1997), respectivamente. Esse último (DAMATTA, 1997, p. 81).identifica a existência na sociedade brasileira de

um sistema marcado por redes de relações pessoais que atuam de modo altamente formalizado e de modo instrumental, sem qualquer referência direta à posição econômica ou à convicção ideológica. O mundo das “relações” então passa por cima (ou “entrecorta”) das solidariedades “naturais” de segmentos e classe social, criando uma sociedade com um dinamismo político que à primeira vista parece diferente, curioso, atrasado ou ambíguo. Que tais redes sejam universais, eu não tenho a menor dúvida.

Ainda sobre a água, prosseguindo a entrevista, a Presidenta da Câmara relata como a questão da escassez é grave. Entretanto, demonstra desconhecer o modo como é realizado o fornecimento no local. Não soube dizer quantos carros-pipa possui o município, como funciona o abastecimento através do Exército, os locais abastecidos – se somente zona urbana ou também zona rural. Tal desconhecimento pode ser interpretado, por um lado, como uma insidiosa indiferença diante do que é considerado como o problema “que mais perturba”, em referência à fala do executivo local. Por outro, pode revelar também o imobilismo com

---

<sup>117</sup> Entrevista realizada com o Prefeito do município pesquisado dia 27 de novembro de 2006.

<sup>118</sup> Entrevista realizada com a então Presidente da Câmara dos Vereadores Expedita da Costa Medeiros. Maio de 2006.

relação a certas demandas da população que seriam propícias à manutenção da estrutura e do *status quo* local.

O dado sobre a distribuição d'água é levantado pela Presidenta da Câmara dos Vereadores, Expedita da Costa Medeiros (PP/PMDB/PL/PFL/PMN/PRP), durante a entrevista, após uma ligação telefônica à Secretaria de Agricultura. A informação é de que o município possui apenas um caminhão que está desativado, dado já mencionado anteriormente. A presidenta da Câmara aproveita a ocasião para se informar como o município obtém o benefício do governo federal que repassa recursos através do Exército. Desliga o telefone mas ainda não sabe se abastece apenas a zona urbana ou também a rural. A entrevistada estava exercendo em maio de 2006 o quarto mandato como vereadora sendo que no pleito de 1992 e de 1996 foi eleita com o maior número de votos. Foi reeleita em 2000, 2004 e 2008 sendo por duas vezes presidente da Câmara. Em janeiro de 2009 assumiu o quinto mandato.

A indiferença porém quanto à questão do acesso à água pela população não ocorre apenas na esfera municipal. A seca até hoje é tratada na esfera federal como questão emergencial, haja vista os acontecimentos recentes registrados em períodos de estiagem em 2006 e em 2007. Em 2007, por exemplo, já no terceiro ano com registros de ocorrência de estiagens, atingindo 387 cidades em oito estados – (CE, BA, MG, PE, PI, PB, RN e TO), o serviço de abastecimento com carros-pipa locados pelo Exército fora interrompido devido ao não repasse de recursos do Ministério da Integração Nacional. O programa que custa cerca de 10 milhões mensais já havia sido interrompido em janeiro de 2007, conforme o jornal Folha de São Paulo, devido a falta de recursos financeiros<sup>119</sup>. Nesse sentido, o fato evidencia que no tocante aos procedimentos adotados no trato da questão das secas nos períodos considerados críticos não houve mudanças em relação aos governos que precederam o atual presidente Luis Inácio Lula da Silva.

Entretanto, como alertou Leal (1997, p. 17):

erraria, porém, quem só quisesse observar no “coronelismo” os aspectos negativos de sua presença ou de sua ação. Para manter a liderança, o “coronel” sente a necessidade de se apresentar como o campeão de melhoramentos locais, senão para contentar os amigos, pelo menos para silenciar os adversários.

---

<sup>119</sup> FERNANDES, Kamila. Sem verba, Exército deixa de levar água para vítimas da seca. Folha de São Paulo. Cotidiano. 16 de outubro de 2007. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1610200721.htm>. Acesso em Dezembro de 2007.

Nesse sentido, em termos de políticas públicas uma parceria do município, prefeito Edvarado Herculano de Lima (PSDB), 2004-2008, 2009-2012, com o governo estadual, Cássio Cunha Lima, também do PSDB, permitiu a construção de uma adutora no local. A obra no valor de R\$2.707.909,11 tem 10 km de extensão e fora executada pela CAGEPA – Companhia de Água e Esgoto da Paraíba. De acordo com o previsto, deverá beneficiar 9.379 habitantes<sup>120</sup>. A captação será feita no açude Epitácio Pessoa (Boqueirão) que também abastece Campina Grande e deverá atender também as cidades de Lagoa Nova, Esperança, Matinhas e Remígio. A obra fora inaugurada pelo então governador Cássio Cunha Lima em agosto de 2007.

Porém, para um membro do Conselho Municipal a adutora não resolve a questão do acesso à água, uma vez que, nos períodos de estiagens, não há água para ser canalizada. O baixo nível das barragens provoca cortes no abastecimento e até mesmo a interrupção no fornecimento. Essa mesma gestão, reeleita em 2008, optou pelo calçamento de ruas em bairros que ainda não possuem acesso a água encanada e coleta de esgoto. O fato evidencia uma prática que se repete por todo o país uma vez que os gestores públicos, visando fins político-eleitorais, privilegiam obras de maior visibilidade em detrimento daquelas que ficam sob o solo, como o saneamento básico, por exemplo.

Além da ocorrência da seca como ocasião que engendra um forte apelo ao Estado, o que talvez passe despercebido é que as chuvas, como foi dito anteriormente, também reforçam essa recorrência ao poder público. Em ambos os casos - seca e chuva – os próprios representantes chamam a si a tarefa de pedir socorro a seus estados, sejam eles governadores, deputados federais/estaduais, senadores, prefeitos e vereadores. Invariavelmente os apelos se dirigem à necessidade de ativação de mecanismos já institucionalizados que, em muitos casos, passam pela mediação do poder local.

Um dos mecanismos mais ativados são os decretos de *Situação de Emergência (SE)* que periodicamente vigoram no município. No ano de 2005, por exemplo, fora decretada Situação de Emergência devido à estiagem no período que vai de 14 de julho de 2005 a 09 de janeiro de 2006. A estiagem manifesta no segundo semestre de 2005, atingiu a região Nordeste também em 2006 e 2007. Assim, o decreto vencido em janeiro de 2006 foi renovado e estendido de 12 de janeiro de 2006 a 10 de julho de 2006, completando 360 dias com o município sob Situação de Emergência. Passaram-se apenas dois meses e novamente a documentação necessária fora providenciada e encaminhada para que se decretasse Situação

---

<sup>120</sup> Paraíba. Governo do Estado da Paraíba. *Governo entrega condomínio industrial, adutora e ginásio*. A União. 11 de agosto de 2007. Disponível em: <http://www.auniao.pb.gov.br/>. Acesso em agosto de 2009.

de Emergência. Desse modo, entre 27 de setembro de 2006 a 25 de março de 2007; entre 28 de março de 2007 a 23 de setembro de 2007; e de 24 de setembro de 2007 a 21 de março de 2008 o município ficou praticamente um ano e seis meses – ao todo 540 dias – sob Situação de Emergência.

Uma das formas de se decretar *Situação de Emergência* é através do *Programa Seguro Safra* ou *Garantia Safra* do governo federal (Lei nº 10.420 de 10 de abril de 2002. Alterado pela Lei 10.700 de julho de 2003). A necessidade de ativação do Seguro – que é pago em 5 parcelas de R\$110 - quando há perdas de safras superiores a 50%, cria as condições para que a Situação de Emergência seja decretada. Assim, se considerarmos o mandato do prefeito municipal iniciado em janeiro de 2005 até dezembro de 2008, foram praticamente dois anos de mandato com permissão para alterar os “processos de governo e da ordem jurídica”, prerrogativa do decreto de Situação de Emergência, ampliando o poder sobre a forma de gestão e uso dos recursos públicos. Nesse caso, o caráter da intervenção federal, sendo periódica e emergencial, não só não consegue resolver a questão do acesso à água, por exemplo, como também deixa brechas para a possibilidade de manejar e alocar recursos financeiros do município sem passar pelos trâmites institucionais previstos, o que amplia possíveis mecanismos de dominação. O decreto de Situação de Emergência permite “alteração nos processos de governo e da ordem jurídica, no território considerado, durante o menor prazo possível, para restabelecer a situação de normalidade<sup>121</sup>”. Apesar da ressalva na questão do prazo, no município pesquisado como vimos acima, os decretos têm vigorado durante o ano todo.

Além da possibilidade de se decretar Situação de Emergência (SE) devido às estiagens, chama a atenção também os decretos devidos às enchentes que têm prazo de vigor de 90 dias. No Período entre março a setembro de 2008 estavam em vigor na Paraíba 105 decretos de Situação de Emergência devido às enchentes e um devido a enxurradas. De acordo com dados da Secretaria Nacional de Defesa Civil, somados todos os municípios que decretaram Situação de Emergência, seja por estiagem ou enchentes entre 2007 e 2008, tem-se 108 municípios totalizando 198 decretos, ou seja, 48% dos 223 municípios paraibanos ficaram sob Situação de Emergência em algum momento<sup>122</sup>. É importante observar que esses decretos de Situação de Emergência têm vigorado anualmente, ao menos é o que mostram os dados disponíveis na Secretaria Nacional de Defesa Civil: em 2003 haviam 274 decretos

---

<sup>121</sup> Brasil. Ministério da Integração Nacional. Dados da Secretaria Nacional de Defesa Civil. Disponível em: [www.defesacivil.gov.br](http://www.defesacivil.gov.br). Acesso em 10 de novembro de 2008.

<sup>122</sup> Brasil. Ministério da Integração Nacional. Dados da Secretaria Nacional de Defesa Civil. Disponível em: [www.defesacivil.gov.br](http://www.defesacivil.gov.br). Acesso em 10 de novembro de 2008.

vencidos na Paraíba para um total de 223 municípios, em 2004 foram 142 decretos, em 2005 181 e, em 2006, 92 decretos com portaria vencida. Os dados relativos à questão da água – seja nos períodos de escassez ou de enchentes - revelam tanto uma situação de vulnerabilidade e dependência da população ao poder público como também uma ocasião em que, através dos decretos de *Situação de Emergência*<sup>123</sup>, podem ser potencializados os instrumentos de dominação, poder e recursos financeiros.

---

<sup>123</sup> Interessante perceber que no *Encontro Nacional com Novos Prefeitos e Prefeitas*, realizado em Brasília nos dias 10 e 11 de fevereiro de 2009, entre as principais reivindicações dos mesmos figurava a necessidade de facilitar o acesso aos recursos no caso de situações de emergência.

## 2.2 A ESFERA FEDERAL E O REFORÇO DAS RELAÇÕES DE DOMINAÇÃO

Caso Victor Nunes Leal pudesse ter realizado sua intenção de voltar a se dedicar aos estudos políticos, retomando as discussões, observações, restrições e críticas ao seu trabalho “Coronelismo, enxada e voto”, talvez pudesse constatar a validade de sua hipótese levantada no ano de 1980 sobre a existência de um novo tipo de coronelismo: entre o Presidente da República e os chefes políticos municipais<sup>124</sup>. De modo especial se se considerar períodos recentes em que foram criados ou reformulados programas governamentais de âmbito nacional, de modo especial na área social, que estabelecem vínculos diretos entre a esfera federal e a municipal.

O período em estudo, 1994 a 2006, abarca os dois mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso e o primeiro mandato de Luis Inácio Lula da Silva. Apesar de se originarem de partidos políticos com ideologias distintas - o primeiro identificado como de centro-direita e o segundo de esquerda ou centro-esquerda -, não houve no período em estudo, em termos de projeto governamental de uma política de desenvolvimento para o Nordeste, mudanças significativas, a não ser é claro os esforços no sentido de levar adiante o polêmico projeto de Transposição das Águas do Rio São Francisco. Há sim, como em gestões precedentes, um amplo leque de programas federais<sup>125</sup> em andamento. Os de maior destaque porém são aqueles empreendidos dentro da estratégia do Programa Fome Zero – como o Programa Bolsa Família, resultante da unificação e ampliação de programas criados no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998, 1999-2002), como o Bolsa Escola, por exemplo, unificados no governo de Luis Inácio Lula da Silva. Em termos de projetos voltados para a questão das secas, o próprio governo federal destaca, nas publicações oficiais, seu apoio ao *Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semi-Árido: Um Milhão de Cisternas Rurais (PIMC)*, projeto da *Articulação no Semi-árido*

<sup>124</sup> LEAL, Victor Nunes. *O coronelismo e o coronelismo de cada um*. Dados. Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, VJol.23. nº 1, 1980, PP. 11 a 14.

<sup>125</sup> Em termos de iniciativas a cargo do governo federal, o próprio governo destaca os seguintes programas: Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido- Conviver; Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais-Promeso; Organização Produtiva de Comunidades Pobres-Produzir; Promoção e Inserção Econômica de Sub-regiões-Promover; Integração do Rio São Francisco às Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional; Proágua Semi-Árido ; Recuperação de Perímetros de Irrigação; Agronegócio da Irrigação; PAN-Brasil; Cenários do Bioma Caatinga; Inclusão Digital; Arranjos Produtivos Locais-APL; Combate ao Trabalho Infantil e Trabalho Escravo; Exploração do Gás Natural; e Ferrovia Transnordestina. Ministério da Integração Nacional. SDR, Adene. Política Nacional de Desenvolvimento Regional. *Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semi-Árido*. Versão para discussão. Documento de Base 1. Brasília, 2005.

*Brasileiro (ASA Brasil)*, e que vem sendo desenvolvido desde 2003, através de parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Sobre o Programa Bolsa Família, sua significação socioeconômica na região Nordeste sobressai na percepção da população. O Programa criado pelo governo federal em 2003, resultante da fusão de alguns programas sociais já existentes, é um exemplo concreto dos laços estabelecidos entre a esfera federal e os municípios. A observação, *in loco*, nos dias que antecederam e também durante o pleito municipal de cinco de outubro de 2008 revela a importância da figura do Presidente da República em detrimento do apoio dos chefes estaduais. No município pesquisado os quatro candidatos a prefeito e suas distintas coligações se diziam desfrutar do apoio do Presidente da República Luis Inácio Lula da Silva. Um dos candidatos dizia ser seu “partido da base aliada de Lula”; outro que “possuía bom relacionamento pessoal com Lula”; outro propagava que “Lula era o melhor presidente do Brasil”; e, por último, o candidato da situação e partidário do governador Cássio Cunha Lima, do PSDB, dizia que “o governo do estado tinha bom relacionamento com o Presidente”.

O interesse em se associar à figura do Presidente pode estar relacionado, entre outras coisas, à importância atribuída ao Programa Bolsa Família pela população e a relação direta que é estabelecida entre este e o Presidente Luis Inácio Lula da Silva, o que certamente é visto como rentável em termos de obtenção de votos. As condições estruturais que conjugam pobreza e baixo dinamismo econômico podem explicar a grande demanda aos programas sociais. Bursztyn entretanto, identifica no agravamento da crise fiscal do Estado dos anos 90 – dado o esgotamento do “modelo de concessão de ondas” – uma nova modalidade de revigoração da velha prática do coronelismo (2003, p. 76):

Distribuição de cestas básicas, vales de toda espécie (pão, leite, gás, energia, transporte) e complacência com a ocupação irregular de áreas (públicas e privadas) parecem ser o novo paradigma do velho assistencialismo que resulta em fortalecimento de novos coronéis – coronéis urbanos.

Na Paraíba, para uma população total estimada pelo IBGE (2004) em 3.573.428 indivíduos, há 587.588 famílias cadastradas, dados de 30 de maio de 2008. Desse total de famílias cadastradas, 425.256 tiveram o benefício liberado, ou seja, há uma demanda não atendida pelo programa de 162.332 famílias. Das famílias que tiveram o recurso liberado, 414.492 são beneficiárias do Programa Bolsa Família, 31 do Programa Bolsa Escola, duas do Programa Bolsa Alimentação, 9.494 do Programa Auxílio-gás e 1.237 famílias beneficiárias do Programa Cartão Alimentação. Se considerarmos que o número de membros de uma

família no Nordeste é em torno de cinco pessoas – número utilizado inclusive nos cálculos e estimativas do MDS -, são 2.126.280 pessoas atreladas ao benefício.

Quanto ao município pesquisado, para uma população total de 24.937 indivíduos, contagem do IBGE de 2007, havia 4.417 famílias cadastradas em maio de 2008, sendo que 3.866 se encaixavam na categoria número de cadastros válidos do MDS. Do total das famílias cadastradas 2.774 estavam com o benefício liberado em julho de 2008, sendo 2.722 famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, 49 do Programa Auxílio-gás e três do Programa Cartão Alimentação. Se considerado o cálculo feito acima em que é estimado o número de membros da família, estão sob a dependência do Programa Bolsa Família cerca de 13.610 pessoas, ou seja, 54,41%, mais da metade da população total. Há ainda, levando em conta apenas os chamados cadastros válidos, uma demanda reprimida de 1.144 famílias<sup>126</sup>, ou seja, cerca de 5.720 pessoas aguardam a inclusão no cadastro para recebimento do benefício. O PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – é tido também pelas famílias beneficiadas como um importante programa e no município estava atendendo em outubro de 2008 a 947 crianças. Outros 25 jovens também eram atendidos pelo programa Agente Jovem, programa complementar às ações do Programa Bolsa Família. Ao todo são 3.746 pessoas cadastradas em Lagoa Seca e recebendo benefícios de programas sociais que têm como fonte o governo federal.

Em termos econômicos cabe registrar a importância do Programa Bolsa Família para o município tendo em vista superar por mais de três vezes os números do PIB do ano de 2005, por exemplo. Em junho de 2008 foram transferidos R\$234.977,00 (duzentos e trinta e quatro mil e novecentos e setenta e sete reais) para um total de 2.740 famílias inscritas<sup>127</sup>. Para a gestão do Programa foram transferidos, no mesmo mês, R\$5.577,00 reais. O Bolsa Família é tido como importante tanto para as famílias que já recebem como para aquelas que aguardam a liberação do benefício. Nas entrevistas, as mulheres são as que mais destacam a importância do Programa, às vezes associam a pessoa do presidente Lula à imagem de Deus, outras vezes à de um pai<sup>128</sup>.

É verdade que o Programa tem sido objeto de inúmeras críticas relacionadas às relações de dependência e ao imobilismo que pode engendrar, uma vez que são consideradas tímidas as ações ligadas à transformação social. Além disso, de acordo com Villa, “o que era

---

<sup>126</sup>Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: [www.ms.gov.br](http://www.ms.gov.br). Acesso em 01 de setembro de 2008.

<sup>127</sup>Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: [www.territoriosdacidadania.gov.br](http://www.territoriosdacidadania.gov.br). Acesso em 15 de agosto de 2008.

<sup>128</sup>Entrevistas realizadas na zona rural do município pesquisado em Novembro de 2006.

para ser transitório se transformou em instrumento permanente de política pública”<sup>129</sup>. Porém, em termos humanitários o Programa tem uma importância evidente haja vista as desigualdades sociais existentes no país e de modo especial na região Nordeste. Em termos monetários, ao invés de um complemento da renda, o Bolsa Família funciona como principal renda de muitas famílias, minimizando uma situação de miséria, porém insuficiente para superá-la, daí advém muitas das críticas. Nessas circunstâncias o Programa, concebido inicialmente enquanto política pública de distribuição de renda, pode tornar-se um poderoso instrumento de poder político-eleitoral, haja vista o poder de barganha que engendra, de um lado, entre os que almejam ver seus nomes no cadastro de beneficiários e, de outro, entre aqueles que detêm o controle do cadastramento.

O atrelamento do Programa Bolsa Família à questão político-eleitoral foi um dos fatos de destaque nas eleições municipais de 2008, preocupação já manifesta por Villa em diversas ocasiões, em debates e artigos publicados na imprensa<sup>130</sup>. Segundo o jornal Folha de São Paulo,

principal programa do país, o Bolsa Família tem sido utilizado nesta campanha municipal como uma nova modalidade de cabresto eleitoral. Candidatos a prefeito e a vereador usam o programa federal de transferência de renda (cuja base de dados para a seleção dos beneficiários é controlada pelos municípios) tanto para agradar ao eleitor, oferecendo-lhe um cartão de beneficiário em troca do voto, como para ameaçá-lo, condicionando sua permanência no programa à vitória de um dado político<sup>131</sup>.

O jornal divulgou casos de uso eleitoral do programa no Ceará e no Piauí e ouviu denúncias no Rio Grande do Norte, na Paraíba e na Bahia. Sobre a Paraíba, o atrelamento entre Bolsa Família e candidatos a prefeito e vereador foi uma questão que se destacou de modo acentuado, inclusive no município pesquisado. A exigência da apresentação do título de eleitor do beneficiário e familiares para o recadastramento no Programa Bolsa Família, por exemplo, foi uma das críticas de setores da oposição filiados ao PT, prática que estaria ocorrendo nos dias que antecederam as eleições de cinco de outubro de 2008. A possibilidade de identificar e oferecer o benefício para famílias com o maior número de

<sup>129</sup> VILLA, Marco Antônio. Folha de São Paulo. Conjuntura Política. *Um cenário desolador*. 13 de fevereiro de 2006.

<sup>130</sup> Ver, por exemplo, VILLA, Marco Antônio. *Canudos e os novos territórios lulistas*. Especial para a Folha. **Folha de São Paulo**. 04 de novembro de 2006. VILLA, Marco Antônio. *A Campanha eleitoral já começou*. Tendências & Debates. **Folha de São Paulo** 05 de março de 2008. VILLA, Marco Antônio. *Os novos mandões municipais*. **Folha de São Paulo**. Tendências & debates. 13 de agosto de 2008.

<sup>131</sup> SCOLESE, Eduardo. Folha de São Paulo. Brasil. Eleições 2008: *Bolsa Família sustenta novo voto de cabresto no Nordeste, Candidatos ameaçam tirar o benefício de eleitores que pretendem votar na oposição*. A 4. 24 de setembro de 2008.

eleitores daria fundamento à prática. Em entrevista, alguns beneficiários do Programa disseram desconhecer tal procedimento, negando que tenham apresentado o título de eleitor no recadastramento. Apesar da negação por parte de alguns entrevistados, talvez devido ao temor geral de terem cortado o benefício, uma publicação da prefeitura municipal de Lagoa Seca, através da sua Assessoria de comunicação – ASCOM – afirmava a necessidade de apresentação do documento. No texto, que se refere ao processo de atualização cadastral para beneficiários do Programa Bolsa Família, consta a seguinte declaração do Secretário de Ação Social do Município: “este ano a Secretaria de Ação Social irá inovar no processo de cadastramento do Programa Bolsa Família. A novidade é que o Departamento de Cadastro Único irá levar seus funcionários as mais diversas localidades do município para garantir a atualização do cadastro sem que seja necessário o deslocamento da população para a Secretaria de Ação Social. [...] Os interessados deverão comparecer aos locais de atendimento munidos da xérox da carteira de Identidade, CPF, Título de Eleitor, Contracheque (se houver), comprovante de residência atualizado e Registro de Nascimento”<sup>132</sup>.

Entretanto, a informação mais contundente de que o Programa Bolsa Família estaria sendo utilizado com fins político-eleitorais foi obtido através de comunicado do Ministério Público Eleitoral, em nota oficial divulgada na imprensa paraibana nos dias que antecederam ao pleito municipal de outubro de 2008. Dizia a nota: “O Ministério Público Eleitoral faz um comunicado aos eleitores de Campina Grande, Lagoa Seca, Massaranduba e Boa Vista de que os Programas Sociais como Bolsa Família, PETI [...] são destinados aos pobres e, portanto, a pessoas que precisam. O recebimento dos recursos do Programa é do governo federal e não tem nada a ver com partidos e coligações. Programas como o Bolsa Família são previstos em lei e o uso eleitoral desses programas é crime”<sup>133</sup>. Em dois dos municípios nos quais houve candidatos à reeleição, Campina Grande e Lagoa Seca, ambos se reelegeram. Em Massaranduba vence o candidato do PHS, partido da base da situação, e em Boa Vista o prefeito da coligação PSDB/PTB/PL/PFL faz seu sucessor no PSDB<sup>134</sup>.

Um site denominado *Vitrine do Cariri* e que divulga informações sobre a região alertava sobre a questão da compra do voto, coação eleitoral, sigilo do voto, segurança da urna eletrônica e demais temas relacionados às eleições. Também reproduzia, na íntegra, as informações do Ministério Público Eleitoral: “Conforme tem alertado o Ministério Público

---

<sup>132</sup> Lagoa Seca. Prefeitura Municipal de Lagoa Seca. Assessoria de Comunicação. Postado por Rádio Ypuarana. Pesquisa dia 22 de outubro de 2008 em: [http://radioypuaranafm87.blogspot.com/2008\\_04\\_01\\_archive.html](http://radioypuaranafm87.blogspot.com/2008_04_01_archive.html).

<sup>133</sup> Brasil. Ministério Público eleitoral. Nota oficial divulgada através da Rádio Panorâmica FM, 97,3 Campina Grande – PB, em 04 de outubro de 2008.

<sup>134</sup> Paraíba. Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba. Disponível em: <http://www.tre-pb.gov.br>. Acesso em 11 de maio de 2009.

Eleitoral em nota oficial divulgada na imprensa paraibana, o uso eleitoral de programas sociais de distribuição de bens e serviços mantidos pela União, Estados e Municípios caracteriza conduta proibida ao agente público, conforme o artigo 73, inciso VI, da Lei 9.504/97 (Lei Geral das Eleições). Estes programas devem ser baseados em critérios previstos em lei e não podem ser, em hipótese alguma, associados à orientação política de autoridades e beneficiários. Além disso, todas as doações devem ser objeto de documentação comprobatória da condição de carência do beneficiário. Casos em que autoridades públicas estejam ameaçando eleitores com a possibilidade de retirada de benefícios de programas sociais, bolsa família e outros semelhantes, como forma de pressão para obtenção de votos nas próximas eleições, devem ser denunciados aos promotores eleitorais, os quais poderão averiguar o motivo de eventual exclusão do benefício, mesmo após a eleição”<sup>135</sup>.

Não obstante, cabe ressaltar que apesar da operacionalização do Programa em nível municipal permitir a sua configuração enquanto instrumento a favor das relações clientelistas, o acesso a recursos monetários permite também romper com o clientelismo e, inclusive, conhecer novas formas de inserção político-social. Em visita a famílias que haviam obtido a cisterna para captação de água de chuva por meio dos Fundos Rotativos Solidários, muitas só puderam aderir aos Fundos e participar da tentativa de construção de uma nova cultura política graças ao acesso aos recursos do Programa Bolsa Família. Nesse sentido, o acesso a recursos monetários permite, em determinada medida, romper com as relações de dominação. Em termos analíticos, reforça o caráter econômico das relações de dependência. Por outro lado, a existência do Programa é também um fator de desmobilização social, conforme percepção e declaração de membros do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Lagoa Seca.

O dado nacional das eleições municipais de outubro de 2008 em que mostra o grande número de prefeitos reeleitos no país, somado às manifestações do Ministério Público Eleitoral sobre uso político-eleitoral de programas sociais, no caso, na Paraíba, pode ajudar a corroborar a relação de uso político de programas como o Bolsa Família. O estado da Paraíba lidera em número de prefeitos reeleitos. Pesquisa da Confederação Nacional dos Municípios aponta que “a Paraíba registrou nas eleições municipais deste ano o maior índice de prefeitos reeleitos entre os 27 estados do país. Dos 143 prefeitos que se candidataram à reeleição no estado 106 conseguiram retornar ao poder, o que representa 74% [...]. Ainda segundo a pesquisa o índice de reeleição no estado aumentou em comparação as últimas eleições (sic).

---

<sup>135</sup> Brasil. Ministério Público Eleitoral. Disponível em: <http://vitrinedocariri.com.br> . Acesso em outubro de 2008.

Em 2000, dos 158 gestores paraibanos que disputaram à reeleição 110 foram reeleitos (69,9%) e em 2004, dos 78 que disputaram 51 foram eleitos (65,4%). No Brasil também foi registrada a maior taxa de candidatos reeleitos desde 2000, ano em que houve a primeira reeleição para prefeitos. Dos 3.435 prefeitos que tentaram um segundo mandato, 2.266 retornaram ao poder, o que representa 66%”<sup>136</sup>.

O comunicado do Ministério Público Eleitoral na imprensa dá a dimensão da possibilidade de interferência nos resultados do processo eleitoral, o que implica em retrocessos em termos democráticos. Acrescente a esse dato a recorrência à compra do voto. A questão é tão notória que em cinco municípios paraibanos – Monteiro, Camalaú, Zabelê, São João do Tigre e São Sebastião do Umbuzeiro - uma juíza decretou “toque de recolher” na véspera da eleição de cinco de outubro de 2008, determinando que moradores dessas cidades não saíssem de suas casas após as 22 horas, sob pena de serem levados à delegacia e autuados com base no Código Eleitoral<sup>137</sup>. Em Monteiro a candidata à reeleição da coligação (PDT/PP/PMDB/PT/PSL/PRONA) não se reelegeu, em Camalaú o prefeito fora reeleito pelo PRP, em Zabelê o prefeito do ex-PFL fez seu sucessor no DEM. Em São João do Tigre e em São Sebastião do Umbuzeiro vence a oposição, respectivamente o PSDB e a coligação PMDB/PP<sup>138</sup>.

Os dados sobre o município pesquisado apontam que houve um crescimento no número de eleitores nos últimos anos que superam em muito, na verdade quase o dobro, do crescimento em todo o estado. De outubro de 2000 a dezembro de 2007 Lagoa Seca saltou de 12.131 eleitores para 16.644, crescimento de 4.513 eleitores, ou seja, 37,202%. No mesmo período em todo o estado da Paraíba o crescimento foi de 20,106%. Já de janeiro de 2008 a julho de 2008 o eleitorado cresceu em Lagoa Seca de 16.746 para 18.017, ou seja, 1.271 eleitores o que equivale a 7,59%. Em todo o estado o crescimento foi de 1,713%<sup>139</sup>. Em comparação com dados do país, a porcentagem de eleitores em relação à população total é de 67,3%<sup>140</sup>. Em Lagoa Seca esse número é de 72,25%. A citação de Lagoa Seca entre os municípios relacionados pelo Ministério Público Eleitoral e o fato de que pela primeira vez na história do município o chefe político local tenha sido reeleito, talvez possa contribuir para

<sup>136</sup> O Norte online. 02 de novembro de 2008. Disponível em: [www.db.com.br/noticiais](http://www.db.com.br/noticiais). Acesso em 06 de maio de 2009.

<sup>137</sup> Informação divulgada pela imprensa paraibana e também pela Folha ONLINE. 04 de outubro de 2008. Disponível em: [www.folhaonline.com.br](http://www.folhaonline.com.br). Acesso em 13 de outubro de 2008.

<sup>138</sup> Paraíba. Tribunal Regional Eleitoral. Disponível em: <http://www.tre-pb.gov.br>. Acesso em 11 de maio de 2009.

<sup>139</sup> TSE Eleitorado WEB – Justiça Eleitoral – *Evolução do Eleitorado Município – Estado – PB*. Disponível em: [www.tse.gov.br](http://www.tse.gov.br). Acesso em 01 de setembro de 2008.

<sup>140</sup> GÁSPARI, Elio. *Eu, Gabrielli. Folha de São Paulo*. Caderno A22. 17 de setembro de 2006.

explicar não só a importância de programas como o Bolsa Família mas também de outros programas nessa linha da assistência social.

Em 2008, parte de um conjunto de programas sociais foram estendidos ao município, o que é considerado por lideranças comunitárias e pelo poder público um marco importante. No entanto, o caráter de assistência desses programas e sua criação em ano eleitoral é um dado que chama a atenção, ainda mais tendo em conta que há uma forte identificação por parte do poder público entre cidadania e ações relacionadas à assistência social. Em termos de programas do governo federal, estadual e municipal relacionados à Assistência Social, foi implantado no município o CRAS (Centro de Referência da Assistência Social) e também o CREAS (Centro de Referência Especializado de Assistência Social). O co-financiamento federal para esses serviços se dá por meio de transferência de recursos do Fundo Nacional para os Fundos Municipais de Assistência Social, no Piso Fixo de Média Complexidade (conforme Portaria Nº440/2005 - Art. 3º). Ambos os programas integram o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)<sup>141</sup>.

Aqui é importante perceber que há um interesse maior por programas de assistência em detrimento de programas de desenvolvimento local. Na administração 2005-2008 quando o PT ocupou o cargo de vice-prefeito na coligação PT/PTB/PV/PSDB, houve uma tentativa de trazer experiências novas e de implantar outros programas no município, como o *Programa de Aquisição de Alimentos* (PAA), instrumento de política pública criado em 2003. O Programa é “uma das ações do Programa Fome Zero, cujo objetivo é garantir o acesso aos alimentos em quantidade, qualidade e regularidade necessárias às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional e promover a inclusão social no campo por meio do fortalecimento da agricultura familiar”<sup>142</sup>. Atua nas seguintes modalidades: *compra direta da agricultura familiar; compra para doação; formação de estoques pela agricultura familiar; incentivo à produção e consumo de leite*. Lideranças locais, como membros do Fórum de Entidades em Defesa da Cidadania de Lagoa Seca – PB, e que inclusive atuavam em instituições municipais, no caso na Secretaria de Agricultura -, se empenharam em conhecer experiências do programa em outros estados – no caso, no Rio Grande do Sul – com

<sup>141</sup> Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/programas/rede-suas/protecao-social-basica/paif>. Acesso em 30 de outubro de 2008.

<sup>142</sup> O Programa adquire alimentos, com isenção de licitação, por preços de referência que não podem ser superiores nem inferiores aos praticados nos mercados regionais, até o limite de R\$3.500,00 ao ano por agricultor familiar que se enquadre no PRONAF – *Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar* – exceto na modalidade Incentivo à Produção e Consumo do Leite, cujo limite é semestral. Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Programa Fome zero. Disponível em: [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br). Acesso em 13 de agosto de 2008.

o intuito de implantar o programa no município. O PAA chegou a ser inicialmente implantado, entretanto, segundo a interlocutora<sup>143</sup>, a despeito do bom andamento do programa, o Executivo local, após seis meses de governo, entrou em atrito com o vice e outras lideranças do PT ou identificadas com o Partido dos Trabalhadores, dando início à desarticulação dos programas em andamento. Após dois anos a aliança fora definitivamente rompida e os projetos definitivamente obstruídos.

No que toca a programas do governo estadual, o destaque é para o programa Leite da Paraíba, uma parceria entre governo federal e estadual para distribuição de 120 mil litros de leite a famílias carentes em todo o estado. O primeiro entra com 80% dos recursos e o segundo com 20%. Outro programa existente no município é o Cheque Moradia<sup>144</sup>, “programa criado pelo Governo do Estado da Paraíba para que famílias com renda de até 3 (três) salários mínimos possam construir, ampliar ou melhorar suas casas”<sup>145</sup>. Até outubro de 2008 havia no município, um único lote do programa que atende ao todo 20 famílias. Em ambos os casos o caráter dos programas reforça práticas observadas no município pesquisado, ou seja, prioriza-se o atendimento a demandas individuais.

Nesse sentido, são elucidativas as análises de Bursztyrn sobre formas de regeneração do clientelismo, observadas já no início do decênio de 1980, e que permitem identificar os chamados *novos coronéis*. Segundo o autor, o surgimento de uma tecno-burocracia, resultado de novos pactos e atrelada ao poder público, substituía representantes históricos do latifúndio, identificados como “operadores de ações governamentais”. Segundo o autor (2003, p. 75), de um lado, técnicos

e outros protagonistas de ações governamentais que traziam algum benefício às populações do campo e que passavam a ser identificados como novos representantes (mediadores) do Estado”. De outro, no meio urbano, “para onde se canalizava parte do fluxo de emigrantes que fugiam do flagelo e da precariedade da vida no campo, uma modalidade original de clientelismo emergia. Clientelismo possibilitado pelo fortalecimento político de prefeitos, que se convertiam em mediadores de prebendas e favores, associados ao acesso a condições de vida e habitação [...].

<sup>143</sup> Entrevistas realizadas com servidores da Secretaria de Agricultura de Lagoa Seca em 2006 e com membro do Fórum em 2008.

<sup>144</sup> Paraíba. Governo do estado da Paraíba. Programa instituído pela Lei nº 7.755, de 31 de maio de 2005 e regulamentado pelo Decreto Nº 26.806 de 23 De Janeiro de 2006. Disponível em: [http://www.receita.pb.gov.br/idxinfo\\_chqmoradiaDec26806.php](http://www.receita.pb.gov.br/idxinfo_chqmoradiaDec26806.php). Acesso em 30 de outubro de 2008.

<sup>145</sup> Entrevista, por telefone, com o Secretário de Ação Social de Lagoa Seca, Iran Stênio Barbosa, em 29 de outubro de 2008.

Para Bursztyn, o caráter da prática de técnicos operadores de ações governamentais e prefeitos testemunhava, já no início do decênio de 1980, a existência do que denomina de *novos coronéis* (2003, p. 75):

Seu poder já não estava mais atrelado ao patrimônio, como no velho *coronelismo*, mas ao caráter de operadores de ações governamentais que resultavam em assistencialismo. Estava aberto o campo para o surgimento de políticos que serviriam de base local ao fundamento da legitimidade do poder central e regional (estadual), a custo muito mais “barato” do que as velhas elites economicamente atrasadas.

Desse modo, o que se percebe é que a análise de Bursztyn, reforça a hipótese levantada por Leal em artigo de 1980 sobre a existência de um novo tipo de coronelismo: entre o Presidente da República e os chefes políticos municipais.

E a evidência quanto aos reflexos dessa política clientelista e assistencialista controlada por chefes políticos atrelados a “operadores de ações governamentais” ganha proeminência de duas formas distintas no desenvolvimento do processo de trabalho das ONGs e demais organizações sociais. Por um lado, pode ser observada na chamada *cultura da subalternidade* - postura subalterna que quer se reproduzir na dependência ao Estado - e, por outro, na tentativa de se erigir em ‘*novo coronel*’ nos processos de empoderamento levado adiante pelas organizações sociais. Trata-se na verdade de condutas que foram inicialmente observadas e registradas por cientistas sociais da Universidade Federal de Campina Grande - UFCG - e que também atuam em uma das ONGs que desenvolvem projetos na região semi-árida, o PATAC. O conceito de *cultura da subalternidade* refere-se práticas ou condutas sociais que querem se reproduzir mesmo em contextos caracterizados por novos moldes de organização e conduta. Manifestação de comportamentos que remetem a uma estrutura social fortemente organizada em torno da hierarquia e de relações verticais de reciprocidade.

### CAPÍTULO 3 - LAGOA SECA: PODER POLÍTICO E REDES SOCIAIS

Nesse terceiro capítulo serão abordadas questões relativas à atuação das ONGs na Paraíba e a relação estabelecida com o poder local no município pesquisado. Antes, porém, de passar à forma como atuam as Organizações Não-Governamentais é importante contextualizar as condições históricas e político-institucionais em que se deu seu surgimento no Brasil. Bourdieu (2004, p. 45) fala, por exemplo, da necessidade de se perguntar sobre

quais são as condições sociais que devem ser preenchidas para que determinados agentes tenham interesse [...] em determinados campos, num determinado momento e por um determinado tempo. [Crê] que é preciso levar o historicismo ao limite máximo, por uma espécie de dúvida radical, para ver o que realmente pode ser salvo.

Nesse mesmo sentido, Florestan Fernandes (IANNI, 2004, p. 29) fala da necessidade de “descobrir e pôr em evidência as condições de produção dos fenômenos estudados [...]”.

Visando aproximar dessas condições sociais e históricas uma contribuição importante é o trabalho de Teixeira (2003), no qual a autora aborda e analisa diversas questões relativas ao complexo universo das ONGs, campo sob influência direta do contexto nacional e internacional. Em termos estruturais, Teixeira analisa dois processos cruciais que ao redefinir os papéis da sociedade e do Estado colaboraram tanto para a expansão das ONGs como também para abalizar sua forma de atuação. Num primeiro momento trata do processo de transição democrática e em um segundo, do processo de ajuste estrutural realizado no decênio de 1990. O primeiro, segundo a autora (2003, p. 13),

expandiu o espaço político para a criação de formas de organização da sociedade independentes e autônomas em relação ao Estado. O processo de transição também inspirou números significativos de ativistas de movimentos sociais e organizações para desenvolverem novos perfis organizacionais e habilidades técnicas que pudessem melhor equipá-los para exercer um maior impacto nas arenas de políticas institucionais que a democratização presumivelmente abriu à participação cidadã.

Porém, Teixeira (2003, p. 13) também

ênfatisa que o processo de ajuste estrutural neoliberal convergiu “perversamente” com a democratização, redefinindo as relações Estado-sociedade de uma maneira totalmente diferente e contraditória, ‘com vistas a transferir as responsabilidades do Estado para a sociedade e inserir as ONGs no projeto de colaboração em políticas compensatórias’.

Nesse sentido, a autora “traça o percurso pelo qual o campo das ONGs brasileiras mudou e se ampliou” em consequência do que fora denominado por Dagnino (2002) de “confluência perversa”.

Teixeira (2003, p. 10) chama a atenção para a heterogeneidade presente no campo das ONGs: “Se há tanta heterogeneidade dentro de uma instituição, o que pode ser dito do conjunto deste campo?”. Desse modo, sua fala é no sentido de apontar o perigo do reducionismo e dos rótulos nas tentativas de definir “o que é uma ONG”. A autora (2003, p. 11 e 12) assinala também a dificuldade em conceituar quem é esse novo ator, tendo em vista que

muita confusão conceptual e política ainda continua a assolar o debate público, frequentemente polarizado, sobre as ONGs. [...] Um vasto e extremamente heterogêneo conjunto de organizações e práticas são agrupadas sob a rubrica de ONG, e a discordância sobre a importância política das ONGs tem desencadeado nos últimos anos debates acirrados nos meios de comunicação, e entre autoridades, intelectuais e ativistas de movimentos sociais.

Nesse sentido, Teixeira (2003, p. 18) aponta em seu trabalho que se em termos políticos as entidades estão próximas, conforme aponta Landim (1993), há contudo

diferenças significativas entre as ONGs, que não podem ser desprezadas. [...] Se observarmos o que aparece hoje no cenário público sob a sigla ONG podemos dizer que não são apenas as entidades ligadas a movimentos populares que se reconhecem e são reconhecidas neste campo. Há pelo menos quatro conjuntos de organizações da sociedade que ocupam esse espaço denominado por essa sigla no Brasil.

As distinções realizadas permitem perceber o que a autora (2003, p. 18 e 19) denomina de “disputas” pelo veio das Organizações Não-Governamentais. Num primeiro momento, organizações de “assessoria e apoio” a serviço dos movimentos populares, centros de educação criados no final da década de 1960, entidades que se autodenominavam ONGs sendo reconhecidas como de “assistência popular” dos anos 70 e 80 e que atuaram junto à Igreja Católica e outros articuladores políticos. Em um segundo momento grupos que têm uma história mais recente já que

o final da década de 1980, início da década de 1990, foi acompanhado pelo surgimento de novos tipos de ONG: ambientalistas, de atendimento aos

“meninos de rua”, de apoio aos portadores de HIV, de apoio aos indígenas, entre outras. [...] Na década de 1990, surge no cenário nacional um terceiro grupo para “disputar” o veio das Organizações Não-Governamentais. Alguns grupos e fundações empresariais começam a ganhar espaço- algo praticamente inexistente no país até então – e passam a se autodenominar ONGs, ou parte do terceiro setor [...]. Por último, temos um vasto número de entidades que se reconheciam anteriormente apenas sob a denominação de filantrópicas (Sherer-Warren:1994) e que também adotam a expressão não-governamental para definir seu trabalho ou são assim denominadas por outros, tais como órgãos de governo e imprensa.

A autora discorre sobre como essa fusão, sob uma mesma sigla, de entidades tão díspares faz com que a questão “o que é uma ONG?” dificilmente avance para além de uma resposta genérica e pouco explicativa.

Mesmo não tendo como objetivo aprofundar essas questões na pesquisa, o cenário traçado permite entrever o porquê das muitas discussões e críticas ao que pode ser genericamente denominado, segundo Teixeira, como o “campo das ONGs” (2003:20). E um dos principais fatores que engendram críticas a esse campo se deve ao fato do mesmo ter sido redefinido no âmbito da Reforma do Estado, condicionada em grande medida pelo contexto internacional, com a implementação da chamada ‘Abordagem Gerencial’ ou administração pública gerencial - Nogueira (2003), Dagnino (1994), Lopes, (2001), Sant’ana, (1999). A Abordagem Gerencial - na verdade importação de modelos surgidos inicialmente na Grã-Bretanha (1979, com Margaret Thatcher) e nos EUA (1980, com Ronald Reagan), ambos tidos como governos conservadores -, significou redefinir o papel do Estado com a criação de novas instituições denominadas “agências executivas” e as “organizações sociais” (BRESSER & SPINK, 1998, p. 11). Esse tipo de abordagem caracteriza-se por concentrar nos resultados, já a administração pública burocrática por concentrar no processo (BRESSER & SPINK, 1998, p. 28). Apenas para dar uma idéia geral sobre o que foi a Reforma do Estado<sup>146</sup>, tendo

---

<sup>146</sup> Os quatro pontos principais da reforma pontuados por Bresser dão uma dimensão da amplitude da Reforma: “Mas, afinal, quais são os componentes ou processos básicos da reforma do Estado dos anos 90, que levarão ao Estado Social-Liberal do século vinte-e-um? São a meu ver quatro:

- (a) a delimitação das funções do Estado, reduzindo seu tamanho em termos principalmente de pessoal através de programas de privatização, terceirização e “publicização” (este último processo implicando na transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta);
- (b) a redução do grau de interferência do Estado ao efetivamente necessário através de programas de desregulação que aumentem o recurso aos mecanismos de controle via mercado, transformando o Estado em um promotor da capacidade de competição do país a nível internacional ao invés de protetor da economia nacional contra a competição internacional;
- (c) o aumento da governança do Estado, ou seja, da sua capacidade de tornar efetivas as decisões do governo, através do ajuste fiscal, que devolve autonomia financeira ao Estado, da reforma administrativa rumo a uma administração pública gerencial (ao invés de burocrática), e a separação, dentro do Estado, ao nível das atividades exclusivas de Estado, entre a formulação de políticas públicas e a sua execução; e, finalmente,
- (d) o aumento da governabilidade, ou seja, do poder do governo, graças à existência de instituições políticas que garantam uma melhor intermediação de interesses e tornem mais legítimos e democráticos os governos,

em vista sua importância uma vez que a mesma redefiniu o espaço de atuação da sociedade civil, remeto ao próprio Bresser Pereira, responsável pela articulação da proposta de Reforma no MARE (Ministério de Administração e Reforma do Estado), criado em 1996.

De acordo com o autor (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 28 cadernos MARE), além do conceito de público e privado, passa a existir o setor Público não-estatal:

poderíamos dizer que, afinal, continuamos apenas com as duas formas clássicas de propriedade: a pública e a privada, mas com duas importantes ressalvas: primeiro, a propriedade pública se subdivide em estatal e não-estatal, ao invés de se confundir com a estatal; e segundo, as instituições de Direito Privado voltadas para o interesse público e não para o consumo privado não são privadas, mas sim públicas não-estatais.

O autor (1998, p. 259) explica que, com a Reforma,

a administração pública passará a contar com um novo instrumento: o contrato de gestão. Através do contrato de gestão, o núcleo estratégico definirá [...] [as organizações executoras que] serão, respectivamente, as “agências autônomas”, no setor das atividades exclusivas de Estado, e as “organizações sociais”, no setor de serviços não-exclusivos de Estado.

A Reforma do Estado interpretada e evidenciada como uma clara redução na sua ação direta, atribuindo a determinados setores a execução de tarefas antes desempenhadas pelo Estado, fez com que o setor público não-estatal fosse diretamente identificado como produto da reforma denominada neoliberal e que, portanto, coadunava para a eficácia ou consolidação da mesma. Instituído e tornado legítimo passou-se a conjecturar que o setor público não-estatal seria oportuno ao ocupar os espaços ou áreas antes sob a responsabilidade do Estado. Daí a concepção de Dagnino de uma “confluência perversa”. Com o ajuste estrutural, a atuação de organizações sociais no âmbito do Estado é institucionalizada e os vínculos existem na forma de contrato e durante sua vigência. A celebração de contratos de gestão se dá mediante a adequação a parâmetros legais, conforme veremos mais adiante, dos setores da sociedade civil que queiram atuar na esfera pública não estatal.

As distinções realizadas por Teixeira, apontando para a heterogeneidade presente no campo das ONGs se refletem também na multiplicidade de críticas a esse campo. A principal crítica está relacionada à modificação em torno da estrutura do próprio Estado,

---

aperfeiçoando a democracia representativa e abrindo espaço para o controle social ou democracia direta”. (BRESSER PEREIRA, 1997, p.18).

com mudanças no quadro institucional. Nesse contexto, a incorporação do setor público não estatal é percebida como uma estratégia facilitadora da implementação das políticas neoliberais. Assim, atribui-se às ONGs a criação de condições para a expansão do capitalismo, com as diferentes formas de flexibilização; de implementar políticas compensatórias, com as parcerias; de não serem universais e não colaborarem com as políticas públicas; de atuarem como colaboradoras do Banco Mundial e das agências multilaterais; de se apropriarem do discurso do movimento social e ainda muitas outras críticas<sup>147</sup>.

Entretanto, a pesquisa realizada em um município da Paraíba mostra a importância de se avaliar separadamente o trabalho de cada organização ou de organizações que atuam em rede. O que se observa no estudo é que a crítica teórica desvinculada de uma investigação empírica pouco contribui para o avanço da compreensão da atuação das ONGs. Nogueira (2003, p. 192), por exemplo, é um dos críticos das atuais formas de organização da sociedade desvinculadas do Estado. Parte do conceito de sociedade civil elaborado por Gramsci - que concebe a sociedade civil como parte orgânica do Estado, que não se sustenta fora do campo do Estado e muito menos em oposição dicotômica a ele-, para elaborar a crítica ao setor público não estatal. A globalização e a chamada administração gerencial são tidas como responsáveis pela perda de valor e múltiplas tentativas de ressignificação das categorias referenciadas pelo Estado e pelo político.

Nogueira (2003, p. 192 apud Torres, 2003) prossegue com críticas incisivas especialmente quando considera que

a sociedade civil – lócus privilegiado da participação – ingressou assim no universo gerencial, um espaço evidentemente “neutro”, ocupado por associações não-governamentais despojadas de maiores intenções ético-políticas, sede de intervenções sociais “privadas” e sem fins lucrativos dedicadas a ativar determinadas causas cívicas ou a auxiliar os governos no combate à questão social.

Trabalhando com os conceitos de *sociedade civil social* e *sociedade civil liberista*<sup>148</sup> e afirmando que nem sempre uma se distingue da outra, o importante para Nogueira é destacar

<sup>147</sup> Ver COUTINHO, Joana Aparecida. *ONGs e políticas neoliberais no Brasil*. Tese de Doutorado. PUC, São Paulo. 2004. Pág. 34 e seguintes.

<sup>148</sup> Para Nogueira (2003) o conceito de sociedade civil deixou de ser hegemônico e, em seu lugar, surgem idéias alternativas de sociedade civil. As principais seriam a *sociedade civil liberista* e a *sociedade civil social*. O que chama a atenção na argumentação do autor é o olhar radical quanto à caracterização desses tipos de sociedade. De acordo com Nogueira (2003), na sociedade civil liberista “o mercado comanda: a luta social faz-se em termos competitivos e privados, sem maiores interferências públicas ou estatais [...]. Nela, não se trata de saber se algum

que, ao contrário da sociedade civil concebida por Gramsci como parte orgânica do Estado, a sociedade civil atual se caracteriza pela ação fora do campo do Estado e, às vezes, em oposição a ele.

Não vamos entrar no mérito da questão central levantada por Nogueira, mesmo porque não cabe no âmbito desse trabalho. Entretanto, os princípios que norteiam a atuação das ONGs na Paraíba e a constatação empírica do esforço por democratizar as relações sociais, levando adiante os processos de formação e mobilização social, fornecem dados importantes a serem considerados quando o assunto em pauta é a atuação das Organizações Não-Governamentais. O que observamos no desenvolvimento da pesquisa é que a denominação não-governamental não implica que a atuação seja necessariamente sem vínculo com o Estado, como quer fazer crer alguns autores. Na Paraíba e em todo o Nordeste, já que as ONGs e demais entidade atuam em redes, há uma preocupação em agregar e compartilhar experiências visando aprimorar ações que possam ser transformadas em políticas públicas. Mesmo se autodenominando não-governamental, são propositivas e já conseguiram transformar ações de iniciativa das comunidades em lei estadual, como é o caso dos Bancos de Sementes Comunitários. E além das cisternas já construídas – no âmbito do P1MC são 266.847 até julho de 2009 -, as ONGs levam adiante diversos projetos tanto na linha dos recursos hídricos, criação animal, recursos genéticos, organização e comercialização da produção que contribuem para o desenvolvimento dos municípios nos quais atuam.

Entretanto, como diz Fernandes (1994, p. 24):

ser ‘não-governamental’ e ‘não-lucrativo’ não significa, é claro, estar em algum outro mundo, além das esferas de influência do Estado e do mercado, ou infenso aos condicionamentos sociais. O terceiro setor não é feito de matéria angelical. A persuasão gera coerções morais e ideológicas cujo poderio sobre os indivíduos não há de ser subestimado. Onde eficaz, a dedicação voluntária gera recursos e as conseqüentes disputas pela sua distribuição.

Durante a realização do VI Encontro Nacional da Articulação no Semi-Árido, realizado no Crato-CE, pude perceber desafios e problemas enfrentados no âmbito do P1MC, por exemplo.

---

ator pode ou não prevalecer e dirigir a sociedade, mas de verificar como os atores atuam para obter vantagens ou extrair maiores dividendos para si, ou seja, maximizar seus próprios interesses. Trata-se de um espaço cujos personagens típicos são atores que se organizam de modo restrito, egoístico, ou de modo desinstitucionalizado (por exemplo, no plano do voluntariado ou do assistencialismo tradicional). Não há ações que pretendam a conquista do Estado, mas ações contra o Estado ou indiferentes em relação a ele. Em decorrência, o Estado que corresponde a essa sociedade é um Estado *mínimo*, reduzido às funções de guarda da lei e da segurança, mas liberal e representativo do que democrático e participativo” (NOGUEIRA, 2003, p. 192).

Membros de organizações sociais atuantes na esfera do Programa identificam fragilidades “tanto no sentido da gestão, de qualificar a ação, e na questão pedagógica. É preciso orientações que alimentem o processo de formação”<sup>149</sup>. Além disso, foram relatados casos de corrupção em Unidades Gestoras Microrregionais (UGMs) e dificuldades processuais e burocráticas para a desfiliação dessas entidades.

Diversas falas apontavam para preocupações relacionadas ao processo de formação e mobilização social: “como a gente pode ter perna para dar conta do programa e também para que não torne apenas uma “construtora de cisternas” (sic). O convênio está priorizando eficiência na construção, a questão da formação está ficando ou para não ficar de lado”. “O único recurso disponível vem no período de formação de Recursos Humanos. Às vezes o PIMC chega em lugares em que não há nada, é preciso ir lá e criar uma associação. É preciso criar espaço junto às Comissões da Prefeitura, municípios. E não há recursos”. “Os nossos parceiros são duros! O que os nossos financiadores capitalizam é cisternas. Quanto mais como menos recursos melhor”<sup>150</sup>. Observe que a forma de apoio financeiro do governo federal ao PIMC, nos moldes atuais, não leva em conta o tempo diferenciado exigido nos processos de formação e mobilização social, haja vista que a pressão pelo cumprimento de metas e entrega das cisternas pode fazer com que sejam escamoteados os processos de formação e mobilização.

Muitos dos problemas enfrentados na gestão e implementação do PIMC seriam resultantes da inadequação da legislação atual. Os esforços no sentido de criação ou reelaboração de um novo Marco Legal de atuação do setor público não estatal pode ser tomado como um reflexo dessas condições. Segundo um membro da coordenação da ASA Paraíba/ASPTA, “querem aplicar as mesmas leis aplicáveis ao Estado à Sociedade Civil. Temos que adequar a legislação atual senão se complica, mas queremos definir um marco legal apropriado”<sup>151</sup>. De acordo com Bava (2000, p. 81),

a construção de um novo marco legal para as entidades sem fins lucrativos é uma necessidade reconhecida em todos os níveis pela sociedade brasileira. A legislação existente até este ano, totalmente superada, datava de 1935 e trazia as marcas do clientelismo, do assistencialismo, do desvio de recursos, da

<sup>149</sup> VI ENCONASA. Grupo de Trabalho da Paraíba. Fala de Antônio Carlos Pires, membro da ASA Paraíba – atuante na Comissão Água - e Coordenador institucional do PATAC. Dentro do PATAC é Coordenador do Programa de Manejo e Recursos Hídricos. Crato- CE, Novembro de 2006.

<sup>150</sup> VI ENCONASA. Grupo de Trabalho da Paraíba. Fala de Luciano Silveira (ASPTA). Crato- CE, Novembro de 2006.

<sup>151</sup> VI ENCONASA. Grupo de Trabalho da Paraíba. Fala de Marilene Nascimento Melo, membro da Coordenação da ASA Paraíba e que participa, pela ASA Brasil, do Comitê Coordenador da Rede de Tecnologia Social. É responsável pela ASPTA do Programa de Criação Animal. Crato- CE, Novembro de 2006.

corrupção. Em 23 de março de 1999 é aprovada uma nova lei que se propõe a tratar das atividades do Terceiro Setor, a lei nº 9.790, regulamentada pelo decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999.

O projeto de lei encaminhado ao Congresso Nacional em Julho de 1998 atribuía ao fortalecimento do Terceiro Setor uma orientação estratégica nacional em virtude da sua capacidade de gerar projetos, assumir responsabilidades, empreender iniciativas e mobilizar recursos necessários ao desenvolvimento social do país. Para Bava, “a nova lei traz avanços no sentido de restringir o universo das entidades sem fins lucrativos, retirando dessa classificação hospitais e instituições de ensino que se orientam pela lógica mercantil” (2000, p. 81). Mesmo com a publicação da nova lei em 1999, a crítica de membros da Coordenação da ASA Paraíba, apreciação que é compartilhada por membros da ASA Brasil - composta por 22 pessoas, dois membros de cada estado, incluindo MG e ES -, é de que permanecem entraves à atuação das organizações sociais, havendo uma inadequação em relação à aplicação da lei por não levar em consideração diferenças entre a estrutura do Estado e da sociedade civil. Um dos pontos mais criticados durante a realização do VI ENCONCASA realizada em novembro de 2006, foi a possibilidade de recorrência ao pregão eletrônico: “como contratar uma cozinheira, se é necessário uma cotação no pregão, sendo que nem CPF ela tem. Além disso, há municípios em que não há nem posto dos Correios! É uma concepção administrativa financeira que não é para a realidade brasileira, para as cidades e comunidades onde a gente trabalha”<sup>152</sup> (sic).

---

<sup>152</sup> Fala de Coordenadores da ASA Paraíba, membros do PATAC e da ASPTA durante reunião de discussão do Grupo de Trabalho 4, atividade realizada no VI ENCONASA, Crato – CE, novembro de 2006.

### 3.1 ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO NA REGIÃO NORDESTE

Na pesquisa, a visibilidade através de reportagens em meios de comunicação<sup>153</sup> de abrangência nacional sobre ONGs desenvolvendo soluções alternativas com relação ao acesso à água na região Nordeste do país foi um fato que chamou a atenção tendo em vista contrastar com opção política adotada historicamente pelo Estado. Assim, creio ser importante, mesmo que não tenha como pretensão traçar a história das principais organizações sociais que atuam na região, abordar a forma como se deu a origem de algumas dessas organizações, de modo especial as que atuam na Paraíba e no município pesquisado. As iniciativas de atuação por meio de Organizações Não-Governamentais no Nordeste são situadas em dois momentos: na década de 60, constituídas por técnicos e intelectuais que se opunham ao regime militar e atuavam na quase clandestinidade e, depois, no momento da abertura democrática, com ações desenvolvidas inicialmente pela Igreja Católica e Sindicatos de Trabalhadores Rurais no Nordeste, que inclusive embasaram o trabalho posterior de outras ONGs<sup>154</sup>. O processo de redemocratização contribuiu para o fortalecimento da mobilização e organização social que vinha se articulando desde o final do decênio de 1970 “quando a Igreja Católica já trabalhava, na perspectiva de soluções para a questão da água de beber”, e sobretudo a partir dos anos 90 “quando grandes mobilizações foram encampadas em todo semi-árido”<sup>155</sup>. As mobilizações na região no decênio de 1990 coincidem com o período em que o termo ONG<sup>156</sup> começava a ser empregado de forma generalizada no Brasil, sobretudo depois que a Eco-92 tornou pública essa forma aparentemente inovadora de associação civil (TEIXEIRA, 2003, p. 11).

Ao realizar um levantamento sobre Organizações Não-Governamentais atuantes na região Nordeste do país, destaca-se, em termos de visibilidade, a importância do estado da Paraíba, sobretudo a partir do início do decênio de 1990. Como vimos o processo de mobilização social envolvendo a questão da água para consumo humano havia sido iniciado pela Igreja Católica na região Nordeste no final da década de 1970. O decênio de 1990,

<sup>153</sup> A exemplo da Reportagem de: BAHÉ, Marco (texto) e CALDAS, Léo (fotos). *O preço da água*. **Época**. Nº 322 de 19 de Julho de 2004. pág. 92 a 95.

<sup>154</sup> MATTOS, M.C.M.L. *Avaliação das iniciativas não-governamentais*. Brasília: Seplan-PR & IICA, 1994. Projeto Áridas. Extraído de: Brasil. Ministério da Integração Nacional, SDR, Adene. *Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semi-Árido – PDSA*. Versão preliminar para discussão, Brasília, 2005.

<sup>155</sup> Programa de Formação e Mobilização Social para a convivência com o Semi-Árido: Um Milhão de Cisternas Rurais - PIMC. 2002.

<sup>156</sup> O termo ONG tem sua origem na década de 40, cunhada pela Organização das Nações Unidas – ONU -, geralmente utilizado para denominar entidades de parte do mundo desenvolvido que financiavam projetos na parte do mundo em desenvolvimento. De acordo com a literatura “a ONG mais antiga do Brasil data de 1949. Não há nenhum registro de ONGs criadas na década de 50” (TEIXEIRA, 2003, p. 25).

entretanto, marca a intensificação desse processo de mobilização social, inclusive em bases mais complexas com a atuação de novos atores institucionais, como as ONGs por exemplo. Visando mudar a percepção e a representação social sobre o sertão nordestino “visto como uma terra inóspita e incapaz de abrigar seus filhos e filhas<sup>157</sup>”, percepção que por mais de um século embasou as políticas públicas assistencialistas denominadas de combate às secas, várias organizações sociais passaram a convergir esforços no sentido de modificar essa realidade. O marco histórico do início da busca por essas mudanças teria sido a ocupação da sede da Sudene (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste) em Recife, em 1993, por várias organizações da sociedade civil, entre elas sindicatos, associações, igrejas, ONGs e cooperativas. Tal marco é sugerido em documentos elaborados pela Articulação no Semi-Árido Brasileiro (ASA Brasil), criada em 1999 e que representa o principal espaço político de debate e articulação regional de construção e concretização da proposta de convivência com o Semi-Árido. Na época, a resposta do governo à ocupação da sede da Sudene, nitidamente embasada na perspectiva de combate às secas, permitiu trazer ao debate a questão da necessidade de se discutir formas de conviver com aquela realidade, apontando que “o problema, de fato, era a não estocagem de água e a não estocagem de alimento”<sup>158</sup>. Ainda em 1993, a sociedade civil organizada, encaminhou ao governo federal um programa denominado *Programa de Ações Permanentes* que abordava aspectos de desenvolvimento para o semi-árido.

Precedeu ou o que veio a dar origem à ASA Brasil em 1999 foi a criação de espaços políticos e de discussão em vários estados do Nordeste a exemplo da Articulação no Semi-Árido Paraibano (ASA Paraíba)<sup>159</sup>, criada em 1993. Nesse mesmo ano surgiram alguns fóruns estaduais como Focampo-RN, Fórum Seca-PE, dentre outros<sup>160</sup>. Também ocorreram diversas ações e iniciativas em Rede com a Contag, Cáritas, Rede PTA, Articulação Água, Fórum Ambientalista, Mutirão Nordeste e etc. A ASA Paraíba, por exemplo, resultou de reuniões em vários locais do estado com professores, alunos, representantes de entidades – inclusive do município pesquisado - para discutir problemas relacionados as seca e convivência com o Semi-Árido, de onde surgiu a ASA Brasil<sup>161</sup>.

<sup>157</sup> ASA Brasil. Disponível em: [www.asabrasil.org.br](http://www.asabrasil.org.br). Acesso em agosto de 2008.

<sup>158</sup> ASA Brasil. Disponível em: [www.asabrasil.org.br](http://www.asabrasil.org.br). Acesso em agosto de 2008.

<sup>159</sup> “Criada em junho de 1993, na oportunidade de um Seminário sobre o Semi-Árido Paraibano, promovido pelo CENTRAC, PATAC, CEPFS, PROPAC E DETR/CUT”. Extraído de PATAC. Fome Zero, Sede Zero: um velho desafio para o PATAC. Documento em elaboração. s.d.

<sup>160</sup> Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semi-Árido - Um Milhão de Cisternas - P1MC. Revisado em 2002.

<sup>161</sup> Entrevista com a então presidente do PATAC, Ghislaine Duque, em dezembro de 2005.

A ASA Brasil, organização no âmbito da qual vem sendo desenvolvido, em parceria com o governo federal, o *Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semi-Árido - Um Milhão de Cisternas Rurais (PIMC)*, foi criada em novembro de 1999 durante encontro paralelo à Terceira Convenção de Combate à Desertificação e à Seca, a COP3 da Organização das Nações Unidas - ONU. Sediada em Recife, define-se a partir de fevereiro de 2000, após a realização de um encontro visando a constituição, o funcionamento e a identidade da articulação, como “espaço de articulação política regional da sociedade civil organizada, no semi-árido brasileiro<sup>162</sup>”. Tomou como base para sua missão o documento-síntese das discussões da COP3, intitulado “Declaração do Semi-Árido” que estabelece uma série de compromissos e ações pela sustentabilidade da vida no Semi-árido. No documento, destaca-se a desertificação causada pelo homem como um problema mundial e o pouco interesse dado à questão, haja vista, no caso do Brasil, a invisibilidade das populações economicamente vulneráveis no semi-árido, a não ser, é claro, em imagens caricaturadas nos períodos de secas. Nesse sentido, o documento aponta para a necessidade de concentrar esforços visando romper com imagens reducionistas e reforçar as experiências que mostram a viabilidade e possibilidade de convivência com a região, sendo necessário porém levar em conta a grande diversidade ambiental aí encontrada. Duas premissas básicas fundamentam a proposta de convivência com o semi-árido: “a conservação, uso sustentável e recomposição ambiental dos recursos naturais do semi-árido e a quebra do monopólio de acesso à terra, água e outros meios de produção”<sup>163</sup>. Seis pontos principais constituem o Programa: conviver com as secas, orientar os investimentos, fortalecer a sociedade, incluir mulheres e jovens, cuidar dos recursos naturais e buscar meios de financiamentos adequados.

Desse modo, o processo de mobilização social em torno da questão da água para consumo humano iniciado no final do decênio de 1970 culminou, em 2000, com a elaboração de uma audaciosa proposta com vistas a garantir o acesso à água para consumo humano das famílias rurais do semi-árido via armazenamento da água de chuva em cisternas familiares: o *PIMC- Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semi-Árido - Um Milhão de Cisternas Rurais*. Na época fora definido também sua formatação e aprovada sua Carta de Princípios (ver anexos). O Programa é resultado de mais de dez anos

---

<sup>162</sup> ASA Brasil. Disponível em: [www.asabrasil.org.br](http://www.asabrasil.org.br). Acesso em 08 de maio de 2008.

<sup>163</sup> *Declaração do Semi-Árido*. Propostas da Articulação no Semi-Árido Brasileiro para a convivência com o semi-árido e combate à desertificação. Programa de Formação e Mobilização Social para a convivência com o Semi-Árido: Um Milhão de Cisternas Rurais - PIMC. 2002.

de experiências e pesquisas<sup>164</sup> relacionadas a formas de convivência com o semi-árido, na qual se destacou as cisternas de placa. Essas, conforme foram sendo difundidas, também foram passando por adaptações, obtendo como melhor modelo as chamadas cisternas cilíndricas. “Ao longo de vários anos, muitas ONGs discutiram, pesquisaram e avançaram bastante na busca de alternativas para a disponibilização de água de qualidade para o consumo humano das famílias do meio rural, famílias essas que sempre foram o foco das ações dessas organizações. A captação de água de chuva através das Cisternas de Placas tem sido a melhor alternativa encontrada em termos técnicos, econômicos, políticos, sociais e, acima de tudo, ambientalmente correto”<sup>165</sup>.

Em comparação com outras formas de captação – aguadas, barreiros, açudes, poço dessalinizador e cisternas –, avaliações independentes conduzidas por consultores contratados pelo Banco Mundial, “confirmaram a excelência e eficácia da iniciativa, de todos os sistemas de abastecimento de água examinados, o de cisternas foi o único a receber 100% de aprovação de seus usuários. [...] Não se quer afirmar, com essa comparação, que a cisterna visa substituir e/ou excluir as outras tecnologias aqui apresentadas, mas apenas afirmar que ela constitui uma solução mais adequada às famílias rurais do semi-árido, voltada exclusivamente ao consumo doméstico básico. Acredita-se que as soluções não são excludentes, mas sim complementares, uma vez que a cisterna supre uma necessidade humana imediata”<sup>166</sup>.

Organizações sociais atuantes no semi-árido, como o PATAC na Paraíba, após alguns anos testando as cisternas, perceberam que o processo criava uma nova configuração social. Compreenderam também que, “a experiência das Organizações da Sociedade Civil que trabalham no semi-árido com ações como a construção de cisternas têm demonstrado que, tanto as instituições quanto as comunidades, necessitam de *experimentos demonstrativos* antes de adotarem qualquer nova tecnologia ou novos comportamentos. Nesse sentido, o Convênio

---

<sup>164</sup> Sobre as cisternas por exemplo, estudos realizados entre 1992-93 por técnicos franceses - Claire Bernat, Remy Courcier e Eric Sabourin- apontam que as primeiras cisternas de placas construídas no semi-árido nordestino datam do início dos anos de 1960. A técnica teria sido aprendida na construção de piscinas em São Paulo, com a utilização de placas pré-moldadas, e trazida para o município de Simão Dias em Sergipe, por um pedreiro chamado Nel. Nel e seus irmãos, em contato com outros pedreiros espalharam a técnica pela região de Paulo Afonso- BA que depois se difundiu para o município de Conceição do Coité, também na Bahia, sendo este último o maior divulgador do modelo. Em 1988, ainda acompanhando a configuração original trazida por Nel e até hoje designada de “Pintadas”, o equipamento foi implantado de forma maciça no município de mesmo nome pelo Centro Comunitário de Serviços em convênio com uma instituição do governo estadual e a CAR (Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional). Iniciativas governamentais também foram registradas em Sergipe (1983), e nos estados do Maranhão, Pernambuco e Rio Grande do Norte. Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semi-Árido - Um Milhão de Cisternas –PIMC p. 52.

<sup>165</sup> Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semi-Árido - Um Milhão de Cisternas – PIMC. 2002, p. 54.

<sup>166</sup> Id. Ibid. p. 53 e 54.

estabelecido entre a ASA e o Ministério do Meio Ambiente em 1999 ‘teve como objetivo principal a elaboração do P1MC - Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semi-Árido - Um Milhão de Cisternas Rurais dentro de uma ótica efetivamente participativa, capaz de envolver um número significativo de atores nesse processo, de forma que eles se sentissem co-responsáveis pelo Programa’<sup>167</sup>.

Na acepção dos responsáveis pela elaboração do Programa, o mesmo é assim definido: “mais que um programa de construções (ou mesmo de “transferência de ativos”), o P1MC é um programa de mudança cultural, de dinamização e fortalecimento do capital social. Ademais, por sua abordagem universalista e não fundada em reivindicações corporativas, propõe um padrão de relacionamento entre estado (e governos) com a sociedade civil centrado sobre objetivos públicos (grifo autor). O Programa visa assim, o fortalecimento institucional das organizações de base, o que, por sua vez, propiciará maior dinamismo e sinergia com outras iniciativas de desenvolvimento local, bem como a melhoria do controle social, principalmente no que se refere à gestão dos recursos públicos”<sup>168</sup>.

O P1MC privilegia em primeiro lugar a formação e mobilização social das famílias envolvidas no projeto, tendo como meta capacitar 1.000.000 (um milhão) de famílias, processo no qual “é abordada a questão da convivência com o semi-árido, enfocando-se especificamente o gerenciamento de recursos hídricos, a construção de cisternas, o gerenciamento de recursos públicos e a administração financeira dos recursos advindos do P1MC. Somente após este trabalho, terá início a implementação do Programa junto a, aproximadamente 5.000.000 (cinco milhões) de beneficiários”<sup>169</sup>. Para a ASA Brasil o desafio colocado é dar um passo seguro no sentido de unir esforços e encerrar com séculos de presença ostensiva da oligarquia no campo, sempre mantendo seu poder e impedindo alterações no cenário socioeconômico da região. Luta que é encampada, segundo a Articulação no Semi-Árido Brasileiro, na busca da participação popular nas decisões e nos encaminhamentos políticos para o Semi-Árido, criando um novo padrão de relacionamento do sertanejo com o seu ambiente.

Os princípios norteadores do Programa são: gestão compartilhada com a sociedade civil; parcerias com governo, empresas, ONGs, etc.; descentralização e participação articuladas em rede; mobilização social e fortalecimento institucional para a convivência com

---

<sup>167</sup> Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semi-Árido - Um Milhão de Cisternas – P1MC. 2002, p. 9.

<sup>168</sup> Id. Ibid.

<sup>169</sup> Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semi-Árido - Um Milhão de Cisternas – P1MC. 2002, p. 5 e 6.

o semi-árido; educação cidadã situando criticamente a realidade histórico cultural, direito social, desenvolvimento sustentável, afirmando a viabilidade do semi-árido e desmistificando a fatalidade da seca; fortalecimento social e consolidação dos movimentos sociais, emancipação buscando construir uma nova cultura política.

O atendimento dos potenciais beneficiários se dá de acordo com critérios de prioridade, resultante de consenso das diversas reuniões da ASA Brasil durante a elaboração do P1MC. Primeiro são selecionadas as comunidades: identificação primária das localidades, em referência aos dados secundários existentes, a partir de fontes como IDH, Data SUS, IBGE, etc.; crianças e adolescentes em situação de risco, mortalidade infantil, etc. Depois são selecionadas as famílias: mulheres chefe de família; número de crianças de zero a seis anos; crianças e adolescentes na escola; adultos com idade igual ou superior a 65 anos; deficientes físicos. Dentre estes são selecionadas as famílias que preencherem o maior número de critérios, em relação ao total de cisternas disponíveis. Em caso de empate, utiliza-se o preenchimento de critérios na ordem em que se apresentam. Concluída essa fase têm início as reuniões nas comunidades visando apresentação dos critérios e resultados da seleção; elaboração do cronograma de construção de cisternas em referência à capacitação de pedreiros; introdução da necessidade de capacitação em gestão de recursos hídricos, com definição da data para realização desse curso e, um dos itens que mais despertou a atenção na pesquisa, apresentação de proposta de *construção solidária de cisternas*, para garantia da total implementação do programa. Nesse caso, visando romper com as práticas clientelistas, paralelo à doação do material para a construção das cisternas, num processo que envolve a contrapartida das famílias beneficiadas, é apresentada às comunidades a proposta de se multiplicar o recurso financeiro construindo cisternas com recursos próprios através dos Fundos Rotativos Solidários, o que exige um envolvimento e mobilização ainda maior.

No que toca a interface da Articulação no Semi-Árido Brasileiro (ASA Brasil) com o Estado, ainda que a Articulação não possa ser definida como uma ONG, a forma de atuação sugere, dentre o rol de matrizes discursivas que perpassam as ONGs - *neomarxista, teologia da libertação, neoanarquista e articulista* (TEIXEIRA, 2003, p. 50 a 57 apud Scherer-Warren, 1995) -, a matriz articulista. Teixeira (2003, p. 56 e 57) tece críticas<sup>170</sup> a essa matriz de Scherer-Warren (1995), que é definida do seguinte modo:

---

<sup>170</sup> Para Teixeira (2003, p. 56) essa matriz “acaba por unir duas tendências que não estão necessariamente juntas em todas as ONGs. Isso ocorre porque, por um lado, a autora reserva para essa matriz todas as “novidades” que as ONGs têm apresentado no período pós-abertura [...]. Por outro, ela descreve duas práticas organizativas que precisam ser separadas para serem melhor compreendidas. Mesmo porque nem sempre essas práticas estão

as ONGs vinculadas à matriz *articulista* pensam que o aumento da democracia se dá com a organização da sociedade civil, o que implicaria a descentralização do poder. Ao invés de proporem uma unicidade dos sujeitos políticos, tal como formulada pelo marxismo, pensam na complementaridade das experiências, privilegiando a articulação em redes. Imaginam-se como articuladores entre outros atores da sociedade civil e o Estado, mas sempre preservando a sua autonomia. Essa matriz teria duas tendências, uma mais voltada para a sociedade e outra para o Estado: por um lado, a formação de redes para a resolução de problemas específicos (através de fóruns temáticos, por exemplo) por outro lado, o estímulo à implementação de políticas públicas, visando a ampliação da cidadania e a democratização local e regional.

Em termos da construção da relação da ASA Brasil com o Estado, essa teve início em 1999. Foram quatro anos de experiências e um termo de parceria<sup>171</sup> entre ASA e Ministério do Meio Ambiente permitiu o desenvolvimento de um projeto piloto para a construção de 500 cisternas. Nessa fase a Agência Nacional de Águas (ANA) também financiou o equivalente a 12.400 cisternas, cujos recursos somados à contrapartidas resultou na construção de 12.750. O êxito com tais experiências embasou a concepção do *Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semi-Árido - Um Milhão de Cisternas Rurais - PIMC*. “A proposta visa garantir o acesso à água adequada ao consumo humano para todas as famílias rurais do Nordeste semi-árido brasileiro, via formação, mobilização social e construção de cisternas de placas”<sup>172</sup>. Em 2002 fora criada uma OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público), a Associação Programa Um Milhão de Cisternas - AP1MC, com o objetivo de captar recursos financeiros para o programa de Formação e Mobilização Social para a convivência com o Semi-Árido: Um Milhão de Cisternas Rurais - P1MC. A AP1MC constitui-se como “pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, de caráter beneficente, educacional, ambiental e filantrópico constituída sob a forma de sociedade civil, com sede e foro na cidade de Recife, estado de

---

acompanhadas uma da outra. De um lado, há uma prática organizativa mais voltada para as instituições políticas e, de outro, uma prática mais voltada para a mobilização social [...]”.

<sup>171</sup> Teixeira (2003, p. 145 e 146) elabora uma caracterização das formas de encontro ou relação entre ONGs e Estado, procurando não classificar ou rotular mas entender tais vínculos. Chega-se a três formas de vínculo: encontro pressão, encontro prestação de serviços e participativos. No caso do P1MC o vínculo com o Estado parece mesclar *encontro prestação de serviço* – as relações entre órgãos governamentais e ONGs são distantes, permeadas por cobranças e avaliações ou meramente por relações burocratizadas: projetos enviados pela ONG, pareceres enviados pelo órgão governamental, respostas das organizações readequando seus projetos quando necessários, relatórios detalhados –, com *encontro participativo*, uma vez que a concepção original do projeto partiu das organizações com a adesão dos órgãos do governo. E, em última instância, o órgão governamental assume aquele projeto como seu.

<sup>172</sup> Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semi-Árido - Um Milhão de Cisternas – P1MC. 2002.

Pernambuco”<sup>173</sup>. Também a partir de 2003 a iniciativa fora incorporada como componente fundamental da *política de segurança alimentar e nutricional*, passando a compor uma das ações do Programa Fome Zero. Fora firmada parceria também com a Codevasf (Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba).

O governo federal passou a apoiar e financiar por meio de Termo de Parceria entre a AP1MC e o MDS<sup>174</sup> a construção de cisternas realizada apenas pela ASA Brasil. Em 2003 fora estabelecido com a AP1MC o Convênio nº480316, por meio da SESAN, no valor de R\$232.004.899,61, com vigência entre julho de 2003 e outubro de 2007, visando a “implementação parcial do programa de formação e mobilização social para a convivência com o semi-árido: um milhão de cisternas rurais – P1MC. Visa propiciar a construção de 12.040 cisternas, que se realizará por meio do estabelecimento de vínculo de cooperação entre as partes, contribuindo, por meio de um processo educativo, para a transformação social [...]”<sup>175</sup>. Convênios semelhantes foram estabelecidos em 2005 – nº531448, no valor de R\$9.731.994,31 para a construção de 6.507 cisternas, com vigência entre dezembro de 2005 a setembro de 2006. Em 2007 fora estabelecido o convênio nº602278 no valor de R\$36.526.320,50, com vigência entre dezembro de 2007 a junho de 2009. Em 2009 a parceria com o MDS fora novamente renovada com o convênio nº634949, no valor de R\$57.715.974,36, com vigência entre março e junho. A partir de 2007 um novo projeto começou a ser desenvolvido no âmbito da ASA Brasil com o apoio do MDS: o P1+2, Uma terra e duas águas, programa destinado a propiciar além da água para consumo humano, mais um fonte de água para a produção. Para tanto foram estabelecidos convênios em 2007- nº602280, no valor de R\$15.579.603,40; e em 2008 no valor de 51.002.285,05, convênio nº637932.

Dados do MDS, computados de 2003 a dezembro de 2007, mostram que, nos onze estados brasileiros em que atua a ASA Brasil – nove nordestinos mais Minas Gerais e o Espírito Santo -, foram construídas com recursos do MDS, 194.071 (Cento e noventa e quatro mil e setenta e uma) cisternas. Desse total, 168.952, resultante da implementação do P1MC, parceria MDS/ASA Brasil; 23.952 da parceria entre MDS e governos estaduais; 1.167, resultado da parceria MDS e prefeituras municipais. Na Paraíba, até dezembro de 2007 foram

---

<sup>173</sup> ASA Brasil. Disponível em: [www.asabrasil.org.br](http://www.asabrasil.org.br). Acesso em agosto de 2007.

<sup>174</sup> Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN). Programa Ação Cisternas. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/programas/seguranca-alimentar-e-nutricional-san/cisternas>. Acesso em 15 de agosto de 2008.

<sup>175</sup> Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Disponível em: <http://www3.transparencia.gov.br/TransparenciaPublica/>. Acesso em agosto de 2009.

construídas 30.932 cisternas em 193 municípios, média de 160 cisternas por município. Destas, 25.458 construídas pelo P1MC, parceria MDS/ASA Brasil, 5.174 resultante de parceria entre MDS e governos estaduais; e 300 cisternas construídas com o apoio do MDS a prefeituras municipais. No município pesquisado, por exemplo, são 330 cisternas construídas no âmbito do P1MC e 32 fruto da parceria MDS e governo do estado da Paraíba<sup>176</sup>.

Como podemos observar, governos estaduais e municipais também celebraram parcerias com o MDS visando à construção de cisternas para captação de água de chuva dos telhados. A celebração de convênio a partir de 2003 entre a ASA Brasil e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, despertou, segundo o coordenador<sup>177</sup> do *Programa Ação Cisternas* no MDS, o interesse das esferas estaduais e municipais no Nordeste, com uma pressão sendo canalizada à SESAN (Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional) visando a incorporação dos governos estaduais e municipais na execução do programa. Talvez devido a essa pressão, em 2004, o MDS instituiu no âmbito do Plano Plurianual 2004-2007 a ação "Construção de Cisternas Para Armazenamento de Água" e passou a apoiar iniciativas estaduais de construção de cisternas, celebrando convênios com 5 Estados nordestinos: Bahia, Piauí, Paraíba, Rio Grande do Norte e Pernambuco, além dos municípios de Campina Grande (PB), Pé de Serra (BA) e Pintadas (BA). Em 2005 estendeu o convênio a mais quatro estados: Sergipe, Alagoas, Ceará e Minas Gerais, além do município de Ibiquera (BA). Em 2006 ampliou as parcerias com os estados e em 2007 elaborou critérios de priorização e inclusão do programa na Agenda Social, lançando Edital para Municípios. A incorporação das esferas municipal e estadual a partir de 2004, com uma progressiva expansão até 2007, é um dado que chama a atenção. É que essa expansão do programa, ao invés de expressar uma vontade política visando uma ampliação e aceleração do processo de construção de cisternas, viabilizando o acesso à água de beber às populações dispersas no semi-árido, pode, isto sim, representar, como veremos adiante, a necessidade de ceder a pressões políticas pelo controle do mesmo, tido como de grande potencial em termos de estabelecimento de relações clientelistas e assistencialistas.

---

<sup>176</sup> Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br). Execução Física do Programa Cisternas. Acumulado 2003 – dezembro de 2007. Dados retidos do SIGA em 11 de janeiro de 2008. Acesso em agosto de 2009.

<sup>177</sup> Entrevista realizada em Brasília com o Coordenador do Programa Ação Cisternas. SESAN/MDS, em maio de 2006.

### 3.2 ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO EM LAGOA SECA

Após identificar o estado da Paraíba como aquele no qual a mobilização social ganhava visibilidade, levantei alguns dados visando selecionar o município no qual seria realizada a pesquisa. De início, selecionei para estudo outro município, acreditando que a localização da sede do PATAC - ONG que há 36 anos atua na região semi-árida - pudesse atender ao requisito metodológico de destaque em termos de experiências e práticas de organização social local. Entretanto, já na primeira pesquisa de campo que ocorreu em dezembro de 2005, pude perceber, através de entrevista com membros do PATAC, que entre os municípios nos quais se registravam um estoque de experiências em organização social, estava Lagoa Seca, que se tornou objeto da pesquisa.

Definido o município, busquei identificar e entrevistar<sup>178</sup> pessoas envolvidas ou que representassem jurídica ou formalmente as ONGs ou outras organizações sociais. Para tanto, foi realizada uma segunda visita a campo em maio de 2006. Nesse mesmo mês fui a Brasília e realizei entrevistas e coleta de material no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), especificamente na SESAN (Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional), órgão responsável pela parceria estabelecida com a ASA Brasil através da APIMC. Também realizei entrevistas no Ministério da Integração Nacional (MI). Outras duas pesquisas de campo ainda foram realizadas: a terceira em novembro de 2006 após participar do ENCONASA – Encontro Nacional da Articulação no Semi-Árido Brasileiro, realizado no Crato – CE entre os dias 20 e 24 de novembro de 2006. A quarta e última pesquisa empírica ocorreu em outubro de 2008 quando acompanhei *in loco* o pleito municipal de cinco de outubro. Ao todo foram seis viagens destinadas à pesquisa, sendo quatro delas dedicadas à pesquisa empírica.

Inicialmente, procurei identificar possíveis linhas de atuação, público meta, formas de identificar, selecionar e chegar às comunidades nas quais iriam atuar, além de parcerias e forma de recebimento dos recursos financeiros e outras questões que surgissem ao longo da entrevista. Julgava poder observar a realidade social e analisar, de um lado, ONGs e outras organizações sociais constituídas dentro de uma estrutura formal e rígida, especialmente no tocante ao modo de planejar e conduzir suas ações e, de outro, o poder local

---

<sup>178</sup> O primeiro contato pessoal foi em dezembro de 2005 na Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), Campina Grande - PB, com a Prof. Dr. Ghislaine Duque que também é Presidenta do PATAC. Esse contato fora revelador devido tanto ao modo amistoso como fui recepcionada, colocando à minha disposição o contato de membros de outras ONGs – inclusive estabelecendo contato com alguns já naquele momento -, como também pela disposição, nos dias que se seguiram, de membros da coordenação da ASA Paraíba, ASPTA e PATAC em me inserir na dinâmica dos trabalhos que realizam.

e suas instituições. Entretanto, como nos alerta pesquisadores já experimentados e consagrados, a realidade social é muito mais complexa e não se deixa enquadrar facilmente. Florestan Fernandes, por exemplo, nos ensina que “a vida social não se submete a uma ordem universalmente uniforme e invariável ou a um número reduzido de explicações universais” (IANNI, 2004p. 98). Desse modo, ao aproximar da realidade social que visava pesquisar, percebi a complexidade que envolve a atuação do coletivo formado por uma rede de atores sociais - Sindicatos dos Trabalhadores Rurais, ONGs, Fóruns, Pastorais, Associações, membros de conselhos municipais –, o que inclusive dificultava delimitar o recorte em termos de organizações a serem pesquisadas.

A despeito do predomínio de população rural e da inexistência de industrialização, como vimos no início, Lagoa Seca é um dos municípios que se destacam regionalmente em termos de organização social, articulados em uma rede de atores sociais. Organização que se dá, principalmente, voltada para o desenvolvimento local e conduzida pelas organizações de trabalhadores e trabalhadoras rurais. Segundo publicação da ASPTA (SILVEIRA et al., 2007, p. 10 e 11):

no início dos anos 1990, três sindicatos de trabalhadores rurais (STRs) dos municípios de Solânea, Remígio e Lagoa Seca se colocaram o desafio de buscar estratégias inovadoras de intervenção, capazes de gerar dinâmicas sócio-organizativas que atuassem sobre a essência da problemática da agricultura familiar da região. Tratava-se, para esses sindicatos, de reverter uma conjuntura de descenso do movimento sindical e de conectar suas pautas de luta, até então muito genéricas, à realidade e às motivações concretas da numerosa e diversificada agricultura familiar do agreste. Com essa iniciativa, cumpria então seus primeiros passos a trajetória do Pólo Sindical e das Organizações da Agricultura Familiar da Borborema: uma rede constituída atualmente por 16 sindicatos<sup>179</sup> de trabalhadores e trabalhadoras rurais, aproximadamente 150 associações de base comunitária e uma organização regional de agricultores ecologistas, que vêm galvanizando regionalmente processos sociais massivos de inovação agroecológica voltados para o desenvolvimento sustentado da agricultura familiar e que envolvem atualmente um número superior a cinco mil famílias.

Em 1993 fora estabelecida uma parceria com a ONG ASPTA - Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa, na qual os três sindicatos (SILVEIRA et al., 2007, p. 11) lançaram-se num

---

<sup>179</sup>Os municípios que compõem o Pólo Sindical das Organizações da Agricultura Familiar da Borborema são: Juazeirinho, Soledade, Queimadas, Massaranduba, Lagoa Seca, Montadas, São Sebastião de Lagoa de Roça, Alagoa Nova, Esperança, Remígio, Arara, Solânea, Areial, Matinhas e Casserengue.

esforço combinado de produção de conhecimentos sobre a realidade da agricultura familiar e de mobilização de suas bases sociais, por meio de processos coletivos de experimentação de inovações técnicas e político-organizativas, com vistas à promoção do desenvolvimento local em bases agroecológicas.

Foram realizados os primeiros diagnósticos rápidos e participativos dos agroecossistemas nos municípios o que, de acordo com Silveira (2007, p. 11),

fez emergir novas percepções sobre os distintos ambientes, sobre a diversidade dos sistemas produtivos e sobre os condicionamentos ecológicos, econômicos e socioculturais da vida das famílias produtoras, que passaram a compartilhar esses conhecimentos em nível comunitário. Estimulados pelos diagnósticos e pelo contato com novas experiências, por meio de visitas de intercâmbio, um número crescente de agricultores e agricultoras se envolveu em processos de experimentação promovidos em suas propriedades e comunidades.

No desenvolvimento das atividades, as lideranças envolvidas nos processos organizativos, atentas aos princípios e perspectivas de convivência, perceberam a importância de valorizar as experiências dos agricultores. De acordo com funcionários do PATAC e da ASPTA tal inovação é fruto de observação e transformação que ocorreram ao longo de um processo, no qual, de início, se intervinha na realidade visando levar algo de novo, introduzir experiências vindas de fora. Segundo o Coordenador do PATAC, “a gente em determinado período, a gente atuou muito difundindo tecnologias, mas nos últimos anos, todo esse trabalho em rede, toda uma reflexão institucional nos levou a compreender que o melhor caminho é o agricultor [que] já é um inovador, um experimentador! Então, a gente tem que estimular esses espíritos de inovação, encontro dos agricultores, encontro das culturas, no sentido de potencializar o que já se tem e esse diálogo com o conhecimento mais acadêmico para enriquecer as experiências que já existem nas propriedades junto às famílias”<sup>180</sup>.

No meio urbano há organizações sociais como a Sociedade Amigos da Cidade –SAC -, primeira entidade com caráter social fundada no município e que atua desde 1987 em parceria com a ONG CENTRAC (Centro de Ação Cultural), sediada em Campina Grande. Outras organizações da sociedade civil foram criadas posteriormente e o destaque é para o Fórum de Entidades em Defesa da Cidadania de Lagoa Seca, criado em 1997. Há ainda três associações de bairro: Monte Alegre, Anacleto e São José – essa última possui sede e biblioteca. A criação do Fórum é fruto do trabalho do Sindicato dos Trabalhadores/as Rurais

---

<sup>180</sup> Entrevista com Antônio Carlos Pires, membro da ASA Paraíba – atuante na Comissão Água - e Coordenador institucional do PATAC. Dentro do PATAC é Coordenador do Programa de Manejo e Recursos Hídricos. Dezembro de 2005.

de Lagoa Seca e de outras entidades e associações, como a Sociedade Amigos da Cidade, comunidades, pastorais, associações urbanas e rurais, membros de conselhos de gestão, SINTAB (Sindicato dos Trabalhadores Públicos Municipais do Agreste da Borborema) e Clube de Mães. A elaboração do Plano Diretor em 2003 teria contribuído para uma maior mobilização social local. Em 2005 é implantado no município o Orçamento Participativo. Já no meio rural, a informação é de que existem cerca de 20 associações de agricultores que se associam visando à produção, comercialização, obtenção de crédito do Pronaf e etc.

Apesar do interesse da pesquisa ser pelo meio rural, tendo em vista ser este o foco do *PIMC- Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semi-Árido - Um Milhão de Cisternas Rurais*, havia uma dificuldade para delimitar possíveis organizações sociais para estudo, uma vez que, a partir de 1998 as organizações rurais e urbanas passaram a atuar em conjunto. De acordo com pesquisa do Instituto Pólis (PEREIRA, et. al., s.d), o Fórum de Entidades em Defesa da Cidadania de Lagoa Seca, criado em 1997, passou a existir

a partir dessa necessidade de você trabalhar junto (...) não dá pra gente fazer um trabalho no campo e as organizações da cidade fazerem as suas atividades, as sua reivindicações, as suas lutas isoladas e a Igreja ficar do outro lado também com o trabalhador nas comunidades, a idéia do Fórum foi exatamente para a gente fortalecer é nas ações gerais.

De início essa atuação em rede representava uma dificuldade em termos de delimitação de organizações a serem pesquisadas.

É que as Organizações Não-Governamentais realmente atuam dentro de uma estrutura formal, como também os Sindicatos e algumas associações, mas apenas enquanto personalidade jurídica. Na prática o que se percebe é uma ação orientada por determinados princípios, o que torna possível compartilhar idéias e atuar em programas das organizações envolvidas. No entanto, ao me deparar com esse modo de organização social e perceber sua complexidade passei a tentar enquadrar ou delimitar quem eram os atores e em quais segmentos ou municípios atuavam. Após várias tentativas compreendi que insistir nesse ponto não alavancava a pesquisa, ao contrário representava um entrave para o entendimento do processo. Tal dificuldade epistemológica talvez represente uma necessidade inconsciente em enxergar e enquadrar determinados processos sociais de acordo com experiências que temos da realidade social, muitas vezes fragmentada e já bastante internalizada em nosso habitus, resultante do culto ao individualismo que predomina no sistema capitalista.

Apreender a originalidade da organização da realidade social de outra perspectiva foi possível devido a resistência dessa realidade em se encaixar no modelo analítico proposto. Ao atentar que a aquela realidade social transformada em objeto de observação e conhecimento poderia e deveria ser analisada de outra forma, tal qual nos sugeria as informações levantadas e coletadas, tornou mais claro a condução do processo de pesquisa. A tentativa de localizar e circunscrever no espaço pessoas e organizações com suas respectivas formas de atuar certamente poderia resultar na deformação ou mutilação do próprio processo de organização social em construção, reduzindo em consequência sua amplitude. Ter ciência desse intento improdutivo significou a ampliação das possibilidades de reconstrução empírica e o que inicialmente poderia sugerir dificuldades para a pesquisa ou ao menos para se situar naquele contexto, mostrou-se na verdade ser o fundamento de um novo modo de conceber e buscar alternativas para a região.

No caso, apesar da multiplicidade de organizações sociais atuando em redes em Lagoa Seca, o próprio interesse pelo *Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semi-Árido - Um Milhão de Cisternas Rurais*, me levou a aproximar de duas organizações responsáveis pela condução do processo de implementação do P1MC: o Pólo Sindical das Organizações da Borborema e a ONG ASPTA - Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa. As duas entidades compõem a estrutura organizacional do P1MC enquanto Unidades Gestoras Microrregionais (UGMs) e compartilham em nível local e microrregional a gestão do Programa. As UGMs estão ligadas à Unidade Central, composta por 22 representantes dos 11 estados – nove nordestinos mais Minas Gerais e Espírito Santo.

A ASPTA<sup>181</sup>, que atua junto ao Pólo desde 1993, “tem por objetivo a promoção do desenvolvimento da agricultura brasileira com base nos princípios da agroecologia e no fortalecimento da agricultura familiar”. Define sua atuação em dois níveis: micro e macro. No micro o destaque é para programas de desenvolvimento local com projetos na região Centro-Sul do Paraná e no Agreste da Paraíba. Os programas locais são implementados em parceria com organizações dos agricultores familiares atuantes nessas regiões. Para a ASPTA “os programas locais são espaços onde, a um só tempo, articulam-se vários objetivos: enfrentamento coletivo pelas organizações dos agricultores dos bloqueios técnicos, sócio-econômicos e políticos antepostos ao desenvolvimento dos sistemas

---

<sup>181</sup> Criada em 1984 como “projeto anexo” à FASE, a entidade constituiu-se como ONG com personalidade jurídica em 1990. Desde 1996 é reconhecida pelo governo federal como instituição de utilidade pública e de caráter filantrópico. Disponível em: <http://www.aspta.org.br/>. Acesso em 02 de julho de 2007.

produtivos e à segurança alimentar das famílias agricultoras, através da constituição de redes sociais locais de experimentação e de disseminação de inovações; a promoção da sustentabilidade social e política das dinâmicas locais de inovação, através da implementação de ações voltadas para o fortalecimento da capacidade das organizações dos agricultores para a gestão autônoma de projetos próprios de desenvolvimento nas comunidades rurais; a geração, aprimoramento e sistematização de conceitos e métodos relacionados à transição agroecológica dos sistemas familiares de produção, que constituem uma fonte de referência para a formulação de propostas de políticas públicas favorecedoras do desenvolvimento sustentável da agricultura familiar”<sup>182</sup>.

Já no nível macro, a ASPTA integra ativamente redes regionais e nacionais. Nessas dinâmicas constituídas no âmbito da sociedade civil, onde se articulam diversas organizações e movimentos, a entidade procura impulsionar processos de intercâmbio de informação e conhecimentos que permitam a mútua-fecundação entre as experiências práticas do “campo agroecológico”. Simultaneamente, procura também fortalecer a expressão social e a capacidade propositiva e de influência desse campo na formulação de políticas públicas para a agricultura brasileira<sup>183</sup>. E apesar de ser identificada como uma entidade de assessoria, uma das coordenadoras da ONG afirmou que esse conceito não dá conta das atividades que são desenvolvidas nos municípios, que ultrapassam em muito a denominação assessoria. O Programa de Desenvolvimento Local do Agreste da Paraíba, por exemplo “atua em 15 municípios compreendidos pela área de abrangência do Pólo Sindical e das Organizações da Agricultura Familiar da Borborema. O objetivo do programa é o de fortalecer as capacidades sócio-organizativas, técnicas e políticas do Pólo e de suas organizações para que formulem, defendam e executem um projeto de desenvolvimento rural na região baseado nos princípios da sustentabilidade socioambiental por meio da agroecologia. Organizado em diferentes áreas temáticas – recursos hídricos, sementes, criação animal, saúde e alimentação, cultivos ecológicos, comercialização – o Programa assessoria redes de inovação agroecológica que atualmente envolvem mais de cinco mil famílias. Além das atividades desenvolvidas na região do agreste paraibano, a AS-PTA está empenhada em fomentar relações de intercâmbio com outras organizações, redes e movimentos do campo agroecológico em outras regiões do estado da Paraíba e do semi-árido brasileiro. Para isso mantém participação ativa na construção da Articulação do Semi-árido Paraibano (ASA-PB) e da Articulação do Semi-

---

<sup>182</sup> ASPTA. Disponível em: [www.aspta.org.br](http://www.aspta.org.br). Acesso em 02 de julho de 2007.

<sup>183</sup> ASPTA. Disponível em: [www.aspta.org.br](http://www.aspta.org.br). Acesso em 02 de julho de 2007.

árido Brasileiro (ASA Brasil)”<sup>184</sup>. A estratégia desenvolvida pelo Pólo com a assessoria da ASPTA visado a promoção do desenvolvimento local se estrutura em dois eixos: o primeiro tendo como objeto os temas relacionados à inovação agroecológica, e o segundo com foco nas políticas públicas. Tanto a ASPTA quanto o Pólo atuam, , por meio de comissões temáticas, mencionadas acima, “ficando cada uma responsável por conceber, executar e monitorar o avanço dos trabalhos de experimentação, sistematização e intercâmbio, segundo seus recortes específicos” (SILVEIRA et.al., 2007, p. 13).

A possibilidade de trabalhar articulados em redes foi um dos pontos em destaque nas entrevistas com coordenadores de ONGs e membros do Sindicato de Trabalhadores/as Rurais e outras organizações sociais. O coordenador do PATAC salienta que “a gente tem parceiro e toda uma história também de relações, e atualmente, a gente, através das redes que a gente faz parte, da Articulação do Semi-Árido, a gente tem uma ação naqueles momentos também de reflexão, de discussão de temas, junto com essas outras organizações e de ação comum”. Ainda segundo o coordenador, a atuação em rede “tá quase sendo uma condição para você ao menos acessar, enfim, influenciar por esses recursos” (sic). Destaca também “a importância das relações de confiança e relações pré-estabelecidas anteriores que faz com que comece uma nova relação ou fortaleça determinadas relações”. Nesse sentido a “atuação em rede funciona também como um mecanismo de auto-controle no sentido de integrar novos parceiros e de excluir também”<sup>185</sup>.

A própria prática das organizações é reveladora a esse respeito já que as diversas entidades, ONGs, Sindicatos, Associações, Igreja, atuam de forma conjunta. E o que de fato atesta que esse entrelaçamento realmente ocorre é a criação de espaços que ultrapassam o de cada organização, cujo exemplo é a criação da Articulação do Semi-Árido Paraibano (ASA PB) e a Articulação no Semi-Árido Brasileiro (ASA Brasil), “espaços em que não há exigência de filiação, cadastramento, nada!”<sup>186</sup>, conforme afirmou a presidente do PATAC. Na pesquisa, foram os aspectos relacionados à formação e mobilização social que permitiram apreender muito da significação cultural resultante da intervenção de ONGs, organizações e atores sociais. Nesse sentido, a forma de abordagem utilizada por Teixeira (2003) será de grande valia para a pesquisa.

---

<sup>184</sup> ASPTA. Disponível em: <http://www.aspta.org.br>. Acesso em 07 de agosto de 2008.

<sup>185</sup> Entrevista com Antônio Carlos Pires, membro da ASA Paraíba – atuante na Comissão Água - e Coordenador institucional do PATAC. Dentro do PATAC é Coordenador do Programa de Manejo e Recursos Hídricos. Dezembro de 2005.

<sup>186</sup> Entrevista realizada com a presidente do PATAC, Ghislaine Duque, em maio de 2006.

Ao procurar resgatar as eventuais contribuições das organizações investigadas para o processo de democratização brasileiro, a autora privilegia a percepção de *se e como* essas organizações ampliam a própria definição de política, o espaço da política e a relação entre o público e o privado. E aqui, a noção de política empregada pela autora “inclui não apenas as práticas e valores que dizem respeito ao poder político do Estado, mas, especialmente, inclui as forma de sociabilidade que se espraiam em nossa sociedade” (2003, p. 36). Isso se dá, uma vez que, em seu estudo Teixeira opta pela ênfase na cultura em detrimento de duas outras ênfases explicativas sobre o rumo do processo brasileiro de democratização: 1) transformação das instituições políticas na consolidação das regras formais da democracia ou 2) profunda “crise econômica” existente em nosso país com impedimento básico para a democracia. Há autora (2003, p. 37) ressalta porém que

uma ênfase não anula a outra. Analisar o processo brasileiro de democratização via as mudanças em direção a uma cultura mais democrática, observando *se e como* os atores buscam essas mudanças, implica perceber o quanto as dificuldades econômicas e a fragilidade de nossas instituições políticas podem vir a ser profundamente modificadas se novos valores e práticas políticas forem construídos.

Nessa perspectiva, busca-se observar como os valores democráticos estão presentes na população e “procura enfatizar a cultura como o conjunto de idéias, valores, linguagens, práticas etc... que são políticos porque os significados dessa cultura são constituídos por processos que, implícita ou explicitamente, procuram redefinir o poder social” (2003, p. 37).

Mesmo não perdendo de vista a importância das mudanças institucionais que vem ocorrendo no país, a ênfase na cultura permite apreender como os valores democráticos estão presentes, ou não, na população, haja vista a constatação das tentativas de reprodução da cultura da subalternidade. Nesse caso, cabe investigar não só ‘*se e como*’ as ONGs podem estar contribuindo para a democratização dessas relações mas como a própria sociedade e as instituições estatais reagem a esse processo de intervenção. Mesmo porque, como veremos posteriormente, são fortes os indícios de que é no âmbito da democratização das relações sociais que pode ser identificado o motivo da relação de conflito entre poder local e ONGs no município pesquisado. Desse modo, conforme conclui Teixeira (2003, p. 10), “as ONGs são a expressão do processo de democratização brasileiro. Analisá-las dá a exata dimensão do que foi (e ainda é) a luta pela democratização no Brasil”.

### 3.3 A RELAÇÃO DO PODER LOCAL COM AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Acreditando poder aproximar ou identificar o que Florestan Fernandes chama de “os fatos de significação geral” parti do pressuposto de que tais fatos pudessem ser identificados ao se estudar a relação do poder local com os novos atores institucionais atuantes no Semi-árido. Caso atentasse apenas para o modo como as organizações atuam e os resultados de suas atividades certamente não perceberia as contradições existentes. Como foi dito já na introdução, o estudo das atividades desenvolvidas pelas organizações sociais locais têm ampliado sua significação cultural quando observada na relação com o poder local, tornando um importante indicador para se chegar a outros fatos de significação geral. Em termos metodológicos, esse sistema de relações propositalmente construído municia a pesquisa de um problema sociológico, tornando o estudo dessas relações um objeto da ciência (BOURDIEU, 2007, p. 46).

A princípio procurei investigar se há alguma interação entre ambas as categorias mencionadas e pude observar fatos importantes que inviabilizam uma ação conjunta. E a divergência não é com relação à defesa de projetos, mesmo porque não há projetos que contemple a questão das secas de iniciativa do poder municipal. A prefeitura se mantém com recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FMP) e a crença de que a solução para a questão da falta d’água é com a construção de barragens – dispendiosa em termos financeiros-, resulta também em uma postura paralisante no que diz respeito à busca por novas soluções. Como forma de abordar a questão, indaguei a membros e coordenadores de duas ONGs – ASPTA e PATAC - sobre o interesse do poder local em realizar parcerias, sobre a disponibilidade ou abertura tanto do poder local como das ONGs para desenvolver projetos em cooperação. O objetivo era conhecer os meandros das interações visando apreender o modo como se relaciona os representantes do Estado, ONGs e lideranças das comunidades.

De acordo com o depoimento de membros da ASPTA e do PATAC não há ou raramente há celebração de parcerias entre ONGs e prefeituras. Segundo ambos os entrevistados, as prefeituras, às vezes, procuram os membros das ONGs dizendo interessadas em realizar trabalho em conjunto. Entretanto, o interesse em desenvolver trabalho em parceria seria apenas aparente, na verdade o que membros do poder local almejam é definir locais, comunidades, para a implementação do projeto<sup>187</sup>. Para os Coordenadores do PATAC e da

---

<sup>187</sup> Entrevista realizada em Dezembro de 2005 com o Coordenador do PATAC, Antônio Carlos Pires, e com Marilene Nascimento Melo, membro da coordenação da ASA Paraíba e que atua pela ASPTA.

ASA Paraíba, “as prefeituras querem é levar coisas e atrair para si o prestígio das organizações, sem a contrapartida no processo de formação e organização social”<sup>188</sup>. Nesse sentido, quando buscam uma aproximação com as organizações, na verdade o que visam é a apropriação dos resultados dos projetos, adaptando-os às práticas conservadoras históricas. As lideranças políticas buscam associar, ‘colar’ sua imagem à das lideranças das organizações sociais visando agregar o capital social e político que tal aliança pode proporcionar. Sobre esse afã de apropriação dos resultados do trabalho das organizações sociais, Alba Zaluar diz em artigo no jornal Folha de São Paulo de maio de 2008 que essa busca pelo controle das organizações da sociedade civil teve início com a redemocratização:

Mais difícil é entender como esquemas eleitoreiros, que afetam principalmente os mais pobres deste país, podem estar criando um desastre democrático. E esse desastre provavelmente começou com a redemocratização do país, na forma como os partidos políticos passaram a competir pelo controle das associações formadas ou fortalecidas durante as lutas políticas, independentes de filiação partidária, ocorridas no período militar<sup>189</sup>.

As lideranças das ONGs, em resposta às manifestações de interesse de membros do poder local em realizar trabalho em conjunto, dizem afirmar estar abertas para o estabelecimento de parcerias, “desde que seja de acordo com os princípios que norteiam sua atuação, isto é, dentro de uma prática sócio-transformadora, que envolva a população e que contribua para a formação de cidadãos”. Prefeitos e vereadores em resposta dizem que “o tempo de governo é diferente do tempo educativo”, contra-argumentando que “o próprio caráter de ocupação do cargo, por um curto período, inviabiliza esse tipo de atuação, uma vez que esses processos requerem um prazo maior”<sup>190</sup>. Para a Coordenadora da ASA Paraíba pela ASPTA “esse posicionamento é conversa, é porque não querem se envolver no processo. Preferem a troca rápida e muito eficaz de obras ou benesses por votos. As prefeituras não têm preocupação com a gestão compartilhada, trabalham com outra lógica: querem comprar uma máquina de tela e pronto! Querem manter as relações de dependência, clientelistas”. Pergunto se as atividades das ONGs chegam a envolver o poder executivo municipal especificamente

---

<sup>188</sup> Entrevista realizada em Dezembro de 2005 com o Coordenador do PATAC, Antônio Carlos Pires, e com Marilene Nascimento Melo, membro da coordenação da ASA Paraíba e que atua pela ASPTA.

<sup>189</sup> ZALUAR, Alba. Utilidades inúteis. **Folha de São Paulo**. Opinião, 12 de maio de 2008.

Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz1205200806.htm>. Acesso em 12 de maio de 2008.

<sup>190</sup> Fala reproduzida em entrevista por Marilene Nascimento Melo. Coordenação ASA Paraíba e que atua pela ASPTA. Dezembro de 2005.

na região da Paraíba em que eles atuam. Para ambos os entrevistados “não há envolvimento ou esse envolvimento é muito difícil”<sup>191</sup>.

Segundo o Coordenador do PATAC “quando se entra num espaço governamental desse, pelo menos nesse caso aí, parece que é uma máquina burocrática, talvez a própria dinâmica da coisa leva as pessoas a esquecerem esse viés educativo, de fortalecer as organizações, o protagonismo dos agricultores que a gente sempre defende, sempre defendeu e defende. Mas as prefeituras, existem várias prefeituras que colaboram, com o transporte, por exemplo, uma oficina que você vai viabilizar, uma implementação, ou seja, uma cisterna, uma barragem [subterrânea], ou uma outra iniciativa assim que depende do transporte, então você tem um apoio de transporte, não são todas não! Em alguns casos a gente conseguiu uma participação mais efetiva sim. A prefeitura entrava, multiplicava o benefício, foi no caso das cisternas, no município de Esperança [cabe ressaltar que o vice-prefeito do referido município é proveniente do seio das organizações sociais. Ocupa cargo político pela primeira vez, foi eleito pelo PT]. Em determinado período teve uma ação mais intensa. A prefeitura entrava com o apoio desses projetos de cooperação internacional, e eles dobravam. Isso é uma exceção, normalmente as políticas públicas, os governos municipais, **eles vêm a gente até como uma oposição**, como tira um pouco o espaço daquele controle, de manter a dependência, mais em alguns casos, a gente percebe as prefeituras estão abertas, tem buscado colaborar, mas de forma muito... muito... incipiente”<sup>192</sup> (sic).

A menção de que membros do poder local tratam lideranças ligadas às ONGs e membros das organizações sociais como oposição, é um fato carregado de significados e que permite apreender aspectos relevantes do modo como se estrutura as relações entre Estado e sociedade civil. Inicialmente pode ser interpretado como resistência em transformar a estrutura material da região, tendo em vista a perspectiva de convivência que embasa os projetos do conjunto das organizações sociais. Porém, há fortes indícios de que essa oposição tem caráter mais amplo, se contrapondo à possibilidade de constituição de uma nova cultura política democrática.

Continuando a entrevista, pergunto aos coordenadores se o fato de tratá-los como oposição pode expressar ou dar materialidade a uma forma de competição que não está claramente colocada mas que se manifesta com força nas posições adotadas pelo poder local. Ambos concordam que “estão cientes de que suas atividades mexem com interesses”. O

---

<sup>191</sup> Entrevista realizada em Dezembro de 2005 com o Coordenador do PATAC, Antônio Carlos Pires, e com Marilene Nascimento Melo, membro da coordenação da ASA Paraíba e que atua pela ASPTA.

<sup>192</sup> Idem.

Coordenador do PATAC, por exemplo, diz que “olha, eu acho que a gente mexe com interesses, porque na medida em que um prefeito se mantém por conta da dependência da água, ou de outros favores, na medida em que você está fortalecendo uma ação produtiva, que o agricultor está melhorando suas condições de vida, ou está tendo uma infra-estrutura para diminuir a dependência, no caso do carro-pipa, também no caso da cisterna, da água, e que você organiza formas de gestão comunitária, de consolidar uma poupança comunitária, então a comunidade começa a discutir os seus problemas, a fortalecer um projeto próprio, então isso vai de encontro a uma ação mais assistencialista. Então tem muito interesse nessa autonomia. A gente mexe com o interesse sim! Agora, a gente percebe também que na medida em que os agricultores vão se fortalecendo e suas organizações, eles vão conhecendo seus espaços, seja uma comissão municipal, ele participa, um Conselho, então, as coisas também, a realidade vai mudando na medida em que eles vão sendo atores no processo. Mas isso é lento!”<sup>193</sup>.

Cabe ressaltar que para as ONGs o fato de não estabelecer vínculos com prefeituras não é considerado em si uma questão prejudicial, apesar do Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semi-Árido - Um Milhão de Cisternas Rurais (P1MC) prever uma gestão compartilhada e de controle social com as instituições estatais em nível municipal. Em termos de recursos financeiros, seus vínculos relevantes são com a esfera federal, estatais, setor privado e organismo de cooperação internacional. Não é, como se poderia imaginar, a falta de apoio da prefeitura – financeiro ou de qualquer outra ordem de base material -, o que dificulta o andamento dos projetos, mas sim o caráter de oposição de membros do poder local com relação aos processos de intervenção na sociedade. Oposição que se dá devido a divergências quanto a adoção de práticas assistencialistas e clientelistas. Na fase inicial de implementação do P1MC, por exemplo, coordenadores e coordenadoras do PATAC e da ASA Paraíba relataram que membros do poder local tentaram uma aproximação com lideranças das ONGs buscando indicar ou definir locais e comunidades a serem beneficiadas, apresentando-se como defensores dos interesses daquelas populações. As lideranças das ONGs, em resposta, disseram também estar interessadas em beneficiar aquelas comunidades mas que havia critérios objetivos a serem seguidos, especialmente a necessidade de envolvimento no processo de formação e mobilização social: “eles colocam que têm interesse em beneficiar determinado grupo, comunidade e tudo mais e a gente coloca que a gente também quer beneficiar! Mas para se envolver nas ações da ASA precisa ter representantes desses grupos nos espaços da ASA. A

---

<sup>193</sup> Entrevista realizada em Dezembro de 2005 com o Coordenador do PATAC, Antônio Carlos Pires, e com Marilene Nascimento Melo, membro da coordenação da ASA Paraíba e que atua pela ASPTA.

gente só se envolve num novo município, numa nova comunidade, na medida em que a gente tenha parceiros comprometidos com os princípios da ASA nessa localidade”<sup>194</sup> (sic). Desse modo, a atuação de novos atores institucionais ao trazer para a discussão a necessidade de se priorizar o processo de mobilização e formação social incorporando-o ao processo de realização material, permite apreender tanto a importância como também as dificuldades para se construir uma nova cultura política permeada por valores que não o assistencialismo e o clientelismo.

Na pesquisa, a fala dos entrevistados – coordenadores e membros de ONGs, presidente e coordenadores do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Lagoa Seca, membros de Associações locais – chamavam a atenção para as tentativas de desarticulação do processo de construção de cisternas em curso. E apesar dessa desarticulação aparecer nas falas por meio da desmobilização social, a intenção do poder local era percebida ou focalizada no interesse em interromper ou desarticular a construção das cisternas. Essa percepção guiou as análises no início, mesmo porque ela coadunava, em termos interpretativos e analíticos, com uma explicação bastante forte, ou seja, a desarticulação do processo de construção de cisternas permitia a manutenção da dependência da população com relação à mediação do poder público no fornecimento d’água.

Entretanto, a interpretação baseada no interesse em desarticular a construção de cisternas começava a perder força devido à forma como o poder local procedia e verbalizava sua oposição ao trabalho desenvolvido pelas organizações articuladas numa rede de atores sociais. Nas entrevistas, tanto com membros de ONGs como com as próprias famílias que já possuíam a cisterna, a resistência do poder local ganhava materialidade e visibilidade não em obras mas na forma de aquisição das mesmas. Ao se dirigir às famílias que se organizavam em torno do projeto, membros do poder local diziam que: “a ONG cobra por um serviço que deveria ser de graça”<sup>195</sup>. Vereadores, prefeitos e cabos eleitorais ao entrar em contato com pessoas engajadas e participando dos Fundos Rotativos Solidários para a construção de cisternas procuravam gerar desconfiança, dizendo que os responsáveis pelo projeto estavam cobrando indevidamente. Na ocasião, aproveitam para reiterar promessas de construção de cisterna gratuitas pelo poder público. Ao se dirigir para os líderes comunitários e membros de ONGs, segundo disse o vice-prefeito de Lagoa Seca e ex-presidente do STR,

---

<sup>194</sup> Entrevista realizada em dezembro de 2005 com Marilene Nascimento Melo, membro da coordenação da ASA Paraíba e que atua pela ASPTA.

<sup>195</sup> Esse seria uma frase recorrente, utilizada por prefeitos, vereadores, cabos eleitorais e pessoas ligadas ao chefe local. A fala fora citada por diversas categorias sociais: membros de ONGs, membros da ASA PB e também por agricultores e agricultoras em suas comunidades.

“eles jogam de tudo!” dizem que “a cisterna é pra ser de graça, cês tão cobrando né!”(sic)<sup>196</sup>, em insinuações de apropriação indevida dos recursos.

De acordo com o que fora relatado nas entrevistas, há membros do poder local que recorrem à mentira “dizendo que a prefeitura é que está fornecendo os recursos financeiros às ONGs para a construção das cisternas”<sup>197</sup>. O fato evidencia, além de uma conduta de má fé, uma tentativa de capitalizar em benefício de lideranças políticas locais o trabalho realizado pelas organizações sociais. Segundo um entrevistado, em conversa com um vereador, o mesmo afirmava com convicção ter sido ele quem deu a cisterna. Foi preciso o trabalhador dizer que possuía os carnês comprovando o pagamento e a participação no Fundo Rotativo Solidário para que o vereador se convencesse. Até então, essa percepção das formas de oposição ao trabalho das ONGs como oposição à construção de cisternas tendia a predominar nas análises e interpretações. Contudo, conforme aprofundava as análises, agregando novos dados, pude perceber que essa hipótese não se sustentava. Mais do que obras, o que realmente parecia gerar uma situação incômoda eram os aspectos relativos à organização social materializados na forma de implementação dos projetos.

Entrevistas na Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), forneceram informações que contribuíram para refutar a hipótese. Segundo o Coordenador do programa *Ação Cisternas*, diversos prefeitos de toda a região Nordeste fazem fila na porta da SESAN, ávidos por cadastrar os respectivos municípios para o recebimento da verba do assim chamado ‘projeto das cisternas’. Para o entrevistado, os prefeitos ambicionam o controle dos recursos financeiros e também do programa. Nas palavras do coordenador do programa *Ação Cisternas*, “o que os prefeitos querem é eles próprios gerenciar a verba das cisternas, uma vez que percebem o projeto como valioso enquanto moeda de troca”<sup>198</sup>. Porém, quando informados de que é necessário que a sociedade civil esteja organizada e que participe do processo no âmbito local – uma das exigências ou princípios do PIMC -, os prefeitos, irritados, demonstram desacordo com as normas do programa. Os governos estaduais, também na tentativa de adaptar o projeto a seus interesses políticos, estariam pressionando pelo controle do ‘programa das cisternas’, visando definir os municípios a serem contemplados. Esse cenário foi traçado pelos funcionários federais responsáveis pelo

---

<sup>196</sup> Entrevista realizada em Dezembro de 2005 com o Coordenador do PATAC, Antônio Carlos Pires, e com Marilene Nascimento Melo, membro da coordenação da ASA Paraíba e que atua pela ASPTA.

<sup>197</sup> Entrevista realizada em maio de 2006 com Marilene Nascimento Melo, membro da coordenação da ASA Paraíba e que atua pela ASPTA.

<sup>198</sup> Entrevista realizada em Brasília no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em 27 de Maio de 2006.

programa *Ação Cisternas* na SESAN - MDS. Segundo os entrevistados, a definição de critérios técnicos e sociais para a implementação do programa *Ação Cisternas* teria desagradado ambas as categorias: governadores e prefeitos<sup>199</sup>.

Porém, a pressão contínua das esferas estaduais e municipais pelo controle do projeto fez com que o governo federal ampliasse ou estendesse a execução do programa a essas esferas, criando, paralelo ao P1MC, o programa “Construção de Cisternas para Armazenamento de Água”. Observe que, ao menos na denominação do programa, a função da cisterna fora modificada passando a visar, ao invés da captação de água de chuva, o armazenamento. Ao chamar a atenção para essa sutileza quero destacar uma ideologia bastante difundida em projetos de construção de cisternas dos governos estaduais que atribuem à cisterna a função de armazenamento em detrimento da captação de água de chuva dos telhados, o que permite a manutenção no uso dos caminhões-pipa e reduz o potencial sócio-transformador do projeto.

Desde 2004 o governo federal, através do MDS, já havia manifestado disposição em atender as demandas de ambas as esferas, ao apoiar iniciativas, através do Plano Plurianual 2004-2007, destinando recursos financeiros para a construção de cisternas. Inicialmente contemplou os estados e os municípios foram sendo incorporados paulatinamente, até o lançamento de edital para município em 2007. Já em 2004 o governo do Estado da Paraíba estabeleceu Convênio (nº511974) de três anos e meio com a SESAN (MDS) – 30/06/2004 a 31/12/2007 - no valor de R\$7.308.000,00 para a “Construção de cisternas de placa nas áreas rurais dos municípios do estado da Paraíba”. Nesse mesmo ano fora estabelecido Convênio (nº515568) com o município de Campina Grande em “apoio a construção de cisternas de placas [...]” no valor de R\$331.924,22. A partir de 2007, ano em que pela primeira vez foi lançado edital para os municípios, diversos municípios estabeleceram convênios diretamente com a SESAN. Na Paraíba 12 municípios e um consórcio envolvendo 11 municípios obtiveram recursos para a construção de cisternas: Damião, Santa Cecília do Umbuzeiro, Barra de Santa Rosa, Salgadinho, Cuité, São João do Tigre, Poço Danta, Emas, Monteiro, Serra Branca, Condado e um consórcio de desenvolvimento intermunicipal do Cariri paraibano. A incorporação das esferas governamentais através do programa “Construção de Cisternas para Armazenamento de Água”, pode revelar a manutenção das relações incestuosas mencionadas por Villa (2000)

---

<sup>199</sup> Entrevista realizada em Brasília no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) - Programa Ação Cisternas - em 27 de Maio de 2006.

quando faz referência a formas de sobrevivência do sistema coronelista. A própria pressão exercida na esfera federal pela gestão ou incorporação ao projeto, mostra como o poder que emana da União pode ser mobilizado – devido a necessidade de retribuir apoio ou cumprir com compromissos eleitorais, coalizões e coligações – para a manutenção e reforço do poder político de determinados grupos.

No que toca a avaliação dos programas, houve muitas críticas em relação aos projetos implementados pelos governos estaduais no tocante à construção de cisternas. Segundo os responsáveis pelo programa *Ação Cisternas*, na SESAN – Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – no Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à fome, “os problemas ocorrem em todas as etapas, não havendo uma prestação adequada do uso dos recursos financeiros nem da entrega da obra”<sup>200</sup>. Disseram ter preferência em trabalhar com as ONGs que seguem as normas exigidas pelo Ministério, na entrega das cisternas e na prestação de contas. Cabe à SESAN gerir as parcerias com o PIMC, na qual foram elaboradas as metodologias de avaliação, acompanhamento e prestação de contas dos recursos liberados.

Através do sistema SIGA (Sistema de Gestão de Documentos de Arquivos da Administração Pública Federal), com a base de dados no MDS e com um sistema de pontos em todos os estados onde há projetos do PIMC, é feita uma prestação de contas periódica e a atualização da base. “Cada cisterna construída recebe uma placa de identificação numerada, além disso ela é georeferenciada permitindo sua exata localização espacial. Ao finalizar a construção a família deve assinar o termo de recebimento e uma foto<sup>201</sup> deve ser tirada e anexada ao termo. Uma vez que o termo de recebimento foi devidamente preenchido, as informações devem ser repassadas ao SIG Cisternas. Durante a execução do programa, relatórios trimestrais de acompanhamento devem ser enviados ao MDS, as informações referentes ao cadastramento de famílias e capacitações realizadas devem ser inseridas no SIG Cisternas e o MDS realizará visitas técnicas de acompanhamento dos projetos, por meio de amostragem das localidades beneficiadas ou por meio de outros critérios que julgar conveniente. Além destes procedimentos a CGU (Controladoria Geral da União) realiza

---

<sup>200</sup> Entrevista realizada em Brasília no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) - Programa Ação Cisternas – em 27 de Maio de 2006.

<sup>201</sup> O projeto de pesquisa ora desenvolvido permitiu um aperfeiçoamento na metodologia de controle do processo de verificação da construção das cisternas pelo MDS. Antes, exigia-se apenas a foto da cisterna. Porém devido a possibilidade de atrelar a obra à continuidade do caminhão-pipa, construindo cisternas longe das casas – conforme observado em obras do Projeto Cooperar do governo do estado da Paraíba -, passou a exigir-se que a imagem contenha a cisterna e a casa da família beneficiada.

Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos - sorteio de municípios para acompanhamento e fiscalização dos Programas Federais ali desenvolvidos. No caso do Programa Cisternas são verificadas as condições das cisternas (qualidade da construção, local da construção, manutenção) e a adequação aos parâmetros, padrões e critérios de construção e seleção de famílias. O SIG Cisternas surgiu como uma forma de estruturar os mecanismos gerenciais para um adequado acompanhamento da execução de ações e uma adequada gestão das informações produzidas no desenvolvimento do programa pelos parceiros do MDS. Basicamente ele controla três processos do programa: a seleção das famílias, a realização das capacitações e o registro da cisterna construída. O SIGA foi desenvolvido com recursos do MDS para o acompanhamento do termo de parceria com a AP1MC – Associação Programa Um Milhão de Cisternas - o diferencial do SIGA é que, além da execução física, ele também dispõe de módulos de acompanhamento e gerenciamento da execução financeira”<sup>202</sup>. Na avaliação dos coordenadores responsáveis pelo programa *Ação Cisternas* o trabalho com as ONGs tem conseguido resultados positivos que podem ser averiguados tanto pela quantidade de cisternas já construídas no Semi-Árido como pela própria forma de condução dos projetos<sup>203</sup>.

Uma comparação em termos de custos financeiros aponta também que as cisternas construídas pelo P1MC têm custos totais menores e isso considerando todos os custos operacionais demandados no processo – compra de materiais, contratação de mão-de-obra qualificada para atuar no SIGA, de funcionários em geral, capacitação de pedreiros, contratação de auditoria externa, etc. – contabilizados no processo de operacionalização do P1MC. Dados de agosto de 2008 apontam que o custo<sup>204</sup> de uma cisterna pelo governo do estado da Paraíba, por meio do projeto *Cooperar*, era de R\$ 1.724,13 (Um mil, setecentos e vinte e quatro reais e treze centavos). Dados de julho de 2009 apontam que o custo da cisterna no P1MC era de R\$ 1.500,00 (Um mil e quinhentos reais). Se somados apenas o custo do

---

<sup>202</sup> Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) - Programa Ação Cisternas. Disponível em: [www.mds.gov.br/programas/seguranca-alimentar-e-nutricional-san/cisternas/cisternas-1/programas/seguranca-alimentar-e-nutricional-san/cisternas/cisternas-2/control-e-monitoramento](http://www.mds.gov.br/programas/seguranca-alimentar-e-nutricional-san/cisternas/cisternas-1/programas/seguranca-alimentar-e-nutricional-san/cisternas/cisternas-2/control-e-monitoramento). Acesso em agosto de 2008.

<sup>203</sup> Entrevista realizada em Brasília no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) - Programa Ação Cisternas – em 27 de Maio de 2006.

<sup>204</sup> Paraíba. Governo da Paraíba. “Estado beneficia 58 moradias com a construção de cisternas”. 15 de agosto de 2008. Disponível em: [http://www.paraiba.pb.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=28360&Itemid=2](http://www.paraiba.pb.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=28360&Itemid=2). Acesso em 27 de agosto de 2008.

material, mais o valor gasto com a capacitação da família a ser beneficiada e do pedreiro já capacitado e responsável pela obra, o custo é de R\$ 1.050,00 (Um mil e cinquenta reais)<sup>205</sup>.

As constatações no MDS tiravam o foco da análise na qual sobressaía o interesse do poder local em desarticular a construção de cisternas, uma vez que os próprios prefeitos buscavam realizar convênios visando a realização de tais obras. Além disso, havia no município pesquisado cisternas construídas tanto por meio de projetos do governo estadual – *Projeto Cooperar* – quanto com recursos financeiros doados por deputados eleitos pelo estado da Paraíba. E as constatações no MDS se somaram a outras obtidas em entrevista com o chefe do Executivo local. O foco não era as cisternas mas sim o processo de organização social em curso. Em entrevista realizada em 2006, ao abordar a atuação de ONGs e outras organizações sociais no município, o prefeito de Lagoa Seca se mostrou intransigente à idéia de organização por parte da sociedade civil, afirmando, de modo categórico, que **“a população não deve se organizar por conta própria”**. Ao ser indagado sobre o interesse e a participação da população nos assuntos do município, o entrevistado manifesta entusiasmo quanto aos Conselhos Municipais e diz que “a sociedade civil é atuante, que há audiência pública”. Entretanto, quando pergunto sobre a atuação das ONGs e do Pólo Sindical – que agrega Sindicatos de Trabalhadores Rurais de 16 municípios -, antecipando a resposta, diz que “há o Pólo Sindical, mas **cabe à prefeitura organizar a população, procurar recursos, meios, água, na região. Procurar poços, barragens**”. Insisto na questão e menciono o trabalho que as ONGs vem desenvolvendo na região com a construção de cisternas, e se essas organizações não contribuem com a organização da população, com a conscientização sobre a importância do uso racional da água. Novamente, de modo enfático, o prefeito diz que **“está faltando conscientização, que deve partir da Prefeitura”**. Pergunto então se as cisternas não amenizam o problema da falta d’água, uma vez que tornam possível armazenar a água por longos períodos. Para o prefeito, **“resolve em parte. Há pedidos a mais de um mês de caminhões-pipa”**<sup>206</sup>.

---

<sup>205</sup> Sobre os custos totais, de acordo com documento de 2002, “o Programa está previsto para ser implementado em 5 anos com custos totais de 1,068 bilhões de reais. Deste custo total, 886,5 milhões são referentes à construção das cisternas (82,93% em benefício material direta para as famílias), para os quais estas contribuirão com o valor não financeiro estimado em 225,0 milhões, (21,05% do custo total, contrapartida em trabalho e materiais), derivando-se assim um custo financeiro unitário de R\$843,98 por família. Os componentes de mobilização, controle social, capacitação, comunicação, fortalecimento institucional e contingências (este último de 50,9 milhões) respondem pelos 181,5 milhões de reais restantes. Articulação no Semi-árido Brasileiro. Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semi-Árido: Um milhão de Cisternas Rurais. 2002.

<sup>206</sup> Entrevista realizada com o Prefeito de Lagoa Seca, Edvardo Herculano de Lima (PSDB) dia 27 de novembro de 2006.

Em nenhum momento o entrevistado tece algum comentário favorável ou reconhece o trabalho desenvolvido pelas ONGs e demais entidades que atuam em rede no município. Em frases curtas, procura desqualificar ou anular a atuação das entidades. Interessante observar como a crítica incisiva é sempre dirigida ao conjunto da obra, em nenhum momento critica-se um aspecto específico do modo de atuação. Nesse sentido, é importante atentar que a preocupação ou a fala não gira em torno de cisternas ou outras ações, mas sim do **processo de organização social**. A análise e interpretação desses elementos me permitiram refletir sobre a questão da democratização das relações sociais e repensar a questão levantada no início da pesquisa sobre a existência de possíveis conflitos na relação entre poder local e ONGs.

No caso, as análises indicavam que a oposição em relação à atuação das ONGs e outros atores sociais se dava não somente devido à construção das cisternas, que poderia desarticular as relações clientelistas e de dependência em relação à água, mas sim ao processo de organização social que apontava para a necessidade de mudanças na compreensão e reorganização da sociedade em novas bases. Nesse sentido, enquanto as ONGs e demais organizações sociais afirmavam ter sua atuação orientada não pela realização de obras mas sim pelo processo de mobilização e formação social, membros do poder público, numa ação claramente contrária, recorriam à doação e construção de cisternas, prática que invariavelmente resultava na desarticulação ou pelo menos abalo dos processos de mobilização social. Desse modo, percebe-se que a oposição do poder local ao trabalho das organizações sociais se dá não apenas em relação à construção de obras que possam vir a minimizar a importância do Estado enquanto mediador nas relações de dependência, mas sim à possibilidade de construção de uma nova cultura política democrática.

Além das constatações no MDS e da fala do prefeito, era possível observar que a realização de projetos de construção de cisternas de iniciativa governamental ao invés de vir a somar ao trabalho das ONGs e da rede de atores sociais, estava sim contribuindo para desarticulá-lo. Na percepção dos coordenadores de ONGs e líderes comunitários, em muitos locais, os 'projetos' dos governos estaduais têm contribuído para desarticular o trabalho das comunidades uma vez que reforçam a ideologia de que, o certo, é receberem o benefício do Estado ou de políticos, e 'de graça', sem despender trabalho, recursos e sem a necessidade de organização social. Nesse sentido, ao invés da iniciativa complementar o trabalho das organizações sociais, ampliando o acesso à água de beber às populações do Semi-árido, o projeto vem numa direção contrária desarticulando a organização social e a tentativa de

construção de uma nova cultura política, fator considerado primordial para a transformação das estruturas sociais, econômicas e políticas.

Em entrevista com o ex-Presidente do Conselho do *Cooperar* que reside em um município Paraibano próximo ao pesquisado, a informação é de que, no caso dos recursos da esfera estadual, “associações tiveram que ser criadas às pressas” e toda a responsabilidade pela gestão/execução fora deixada a cargo das comunidades. O projeto *Cooperar*, Programa de combate à pobreza rural do Estado da Paraíba, financiado pelo Banco Mundial, foi particularmente ativo no campo da eletrificação rural e tem a reputação de ter uma gestão muito política, cada deputado da maioria dispondo de orçamentos pré-alocados<sup>207</sup>. É um convênio entre o Banco Mundial que financia 75% dos recursos com o Governo Estadual que entra com 25%. Segundo o entrevistado, “todo o trabalho era voluntário e não havia recursos para deslocamento, material, nada!”<sup>208</sup> Como era preciso organizar minimamente a comunidade para receber o recurso destinado unicamente à construção de cisternas, o ex-Presidente do Conselho diz se ver obrigado a colocar recursos do próprio bolso para realizar deslocamentos até as comunidades e outras despesas necessárias ao andamento do projeto. Diversos municípios foram contemplados com o projeto na Paraíba.

Curioso observar que o interesse manifesto nas esferas governamentais, municipal e estadual, por estabelecer convênios com a esfera federal para a construção de cisternas, não coaduna com a opinião dos gestores públicos responsáveis pelas agências governamentais de desenvolvimento da região sobre a importância de tais obras. Entrevistas realizadas na sede do Dnocs em Fortaleza, na Secretaria Nacional de Recursos Hídricos do Ministério da Integração Nacional, com Secretário de Agricultura do município de Orós-CE e com chefe do Executivo do município pesquisado, apontam para uma total descrença nas cisternas de placa como solução para o acesso à água no semi-árido. Entre os responsáveis pelo trato da questão das secas há um ceticismo explícito quanto ao uso de cisternas para captação da água de chuva dos telhados como solução para a questão do acesso à água na região Nordeste. Em entrevista, o Secretário de Agricultura do município de Orós, Ceará, diz não acreditar que o programa para construção de cisternas de seu estado, o *Sertão Vivo*, possa produzir resultados positivos. Crítico do projeto de construção de cisternas, defende a construção de barragens como solução para o Nordeste, solução aliás bastante arraigada no Ministério da Integração Nacional, em instituições como Dnocs (Departamento Nacional de

---

<sup>207</sup> DUQUE, Ghislaine, DINIZ, Paulo. *Desenvolvimento territorial no Nordeste: Um método de diagnóstico e planejamento participativos*. UFCG – CH. Sd.

<sup>208</sup> Entrevista com o ex-presidente do Conselho do *Programa Cooperar*. Município de Queimadas-PB, novembro de 2006.

Obras Contra as Secas), a Adene (Agência de Desenvolvimento do Nordeste), ex-Sudene, o BNB (Banco do Nordeste) e que dão mostra de contagiar as autoridades nos níveis federal, estadual e municipal.

A constatação de que a intervenção do poder público, através da participação dos governos estaduais tem contribuído para desarticular o trabalho das organizações sociais é reforçada ao averiguar o andamento das cisternas construídas tanto pelo Projeto Cooperar quanto por verbas doadas por deputados. Uma das críticas de membros das ONGs e organizações sociais é que a construção de cisternas por governos estaduais e municipais não visa ou não propicia o rompimento com as relações de dependência. Há documentos<sup>209</sup> produzidos pelo PATAC, por exemplo, que denunciam a construção somente da cisterna, sem as calhas e os canos para a captação da água da chuva dos telhados. Dessa forma a função da cisterna é reduzida ao armazenamento de água trazida pelos pipas, o que garante a manutenção das relações de dependência, clientelismo e dominação. Em outros casos, constroem-se a cisterna com as calhas, porém, longe das casas, visando facilitar o abastecimento dos caminhões-pipa. Nesse sentido, os esforços por construir cisternas manifesto nas esferas estaduais e municipais, sob o controle dessas esferas, condiz perfeitamente com a máxima de Bursztyn (2003, p. 77) “de que no Sertão [o que pode ser estendido também para o Agreste] o continuísmo se vale, até mesmo de mudanças para que tudo fique como sempre esteve”.

Em novembro de 2006 quando estive no município de Queimadas - PB, e que fora contemplado com algumas cisternas do *Cooperar*, realmente constatei que a maioria das cisternas, apesar de aptas a captar a água da chuva dos telhados, foram construídas relativamente longe das casas, algumas variando de 3 a 5 metros -, as cisternas construídas pelo P1MC têm como critério 1 metro distando da casa. Ao perguntar ao proprietário da cisterna porque a mesma fora construída àquela distância, a resposta, invariavelmente, foi: *para facilitar o abastecimento com carro-pipa*<sup>210</sup>. Nesse caso, duas questões precisam ser colocadas: uma é a difusão de uma ideologia atrelando o projeto de construção de cisternas à necessidade de manutenção do caminhão-pipa, o que propicia a manutenção do clientelismo e das relações de dominação.

---

<sup>209</sup> PATAC. *Fome Zero, Sede Zero. Um velho desafio para o PATAC*. Campina Grande, UFCG. Documento em elaboração. s.d.

<sup>210</sup> Entrevista realizada em um município próximo ao pesquisado em novembro de 2006. A opção por investigar a construção de cisternas em outro município se deve ao fato de que no município pesquisado o projeto Cooperar fora implementado dentro dos princípios e com a orientação das ONGs e demais organizações sociais.

A segunda questão a ser colocada é que uma cisterna com capacidade para 16 mil litros – modelo PIMC – é suficiente para abastecer com água para beber e cozinhar, uma família com 5 pessoas por um período de 10 meses. Entretanto, caso não chova após esse período ou as chuvas não sejam suficientes para abastecer as cisternas, as mesmas, que também funcionam como reservatórios, necessariamente terão que ser abastecidas pelos pipas. Dessa forma, não são totalmente errôneas ou descabidas as preocupações do *projeto Cooperar*. Contudo, há que se cuidar para que não haja uma inversão quanto à função principal das cisternas que é, primeiro, a captação e armazenamento da água da chuva dos telhados e, caso não chova o suficiente para o abastecimento da cisterna, a mesma pode ser utilizada como importante reservatório para armazenamento d'água trazida por caminhões-pipa. Uma inversão quanto a essas funções no entanto retira do projeto seu caráter inovador e transformador.

Um ponto interessante a destacar é que o *Projeto Cooperar* não foi executado de forma uniforme em todos os municípios. A informação foi obtida junto aos Coordenadores de ONGs e membros de Sindicatos. No município pesquisado, por exemplo, onde há uma forte atuação de ONGs, Sindicatos e comunidade, houve uma pressão para que os recursos do *Cooperar* fossem aplicados de acordo com critérios definidos pela comunidade, utilizando critérios de projetos já consolidados como é o caso do PIMC - Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semi-Árido: um Milhão de Cisternas Rurais. Já no município de Queimadas-PB, local inclusive em que foram criadas às pressas uma Associação para gerenciar os recursos do *Cooperar*, há fortes indícios de que o projeto, apesar de construir cisternas para a captação da água da chuva dos telhados, tenha propagado a ideologia de que a função principal das cisternas é para o armazenamento da água trazida por caminhões-pipa.

Na avaliação dos Coordenadores de ONGs, o *projeto Cooperar* quando executado em locais em que as comunidades não estão ou estão pouco organizadas, sua implementação, de cima para baixo, ocorre de maneira a reproduzir as relações de dependência e dominação. Já nos locais nos quais há organização social mas que não há uma discussão conjunta entre comunidade e *Cooperar* visando intervir e reformular a forma de condução do projeto, o mesmo contribui de modo decisivo para desarticular o trabalho das organizações sociais, como os Fundos Rotativos Solidários, por exemplo. O fato de uma cisterna ser entregue a uma família sem nenhuma contrapartida, seja em termos financeiros, trabalho ou envolvimento da comunidade, desestimula esforços para aquisição daquele mesmo bem. Reforça a percepção do Estado dentro de uma relação que favorece a reprodução

do clientelismo e assistencialismo. Ainda sobre o *Cooperar*, uma das características dos projetos governamentais na região Nordeste tem sido a descontinuidade nas ações e a desarticulação institucional entre as agências governamentais responsáveis pelo desenvolvimento da região, especialmente Dnocs, Adene, BN. Reafirmando essa prática, em novembro de 2006, data da realização da entrevista, o projeto já havia sido interrompido e desarticulado uma vez que os recursos financeiros para tanto também o foram. Essa tem sido uma característica marcante nos projetos governamentais, tanto na esfera federal, estadual e municipal.

No caso dos recursos doados por deputados para construção de cisternas, um ponto interessante a se explorar é a trama que se cria no repasse das verbas. Trama que se percebe nas entrevistas com a descrição, às vezes confusa, dada pelos informantes. Pode se dizer que há uma maximização, não no uso efetivo do recurso financeiro, mas na sua utilização enquanto instrumento de propaganda junto ao eleitorado. No tocante ao repasse, deputados doam o recurso à prefeitura, que repassa a verba para os vereadores doarem às famílias. O critério utilizado seria o sorteio de comunidades. Como verificamos *in loco*, a realização das obras não segue qualquer planejamento, na quase totalidade estão inacabadas e abandonadas, ou nem mesmo foram de fato iniciadas (ver trabalho de fotodocumentação). O deputado repassa a verba ao chefe político local que se incumbem de divulgar o nome do deputado como defensor dos interesses do município junto ao governo do estado ou União; por sua vez o chefe político repassa a verba a um vereador, ato que dá visibilidade ao chefe político junto aos eleitores; o vereador, diz-se que através de sorteios, seria o responsável por distribuir os recursos entre a população, colhendo as benesses que tal doação supõe.

No que toca à construção de cisternas com recursos doados por deputados, pesquisa realizada na zona rural<sup>211</sup> de Lagoa Seca – Sítio Cana – foi possível observar que o trabalho de construção chegou a ser iniciado, porém fora abandonado. Sete cisternas foram precariamente iniciadas nas residências das pessoas ditas sorteadas, mas os recursos para a construção não vieram. Os ‘sorteados’ são responsáveis pela perfuração do solo, uma adaptação forjada pela prefeitura do Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semi-Árido - Um Milhão de Cisternas Rurais (PIMC). Entretanto, os recursos prometidos para a realização do projeto ou não aparecem ou aparecem apenas no formato conta-gotas: entrega-se parte do cimento, parte do ferro, depois parte dos tubos de PVC. As pessoas, após meses de espera, vão à prefeitura e clamam pela conclusão da obra.

---

<sup>211</sup> Pesquisa de campo realizada em novembro de 2006 em uma das comunidades rurais que fora ‘contemplada’ com cisternas ou verbas doadas por deputados.

Voltam para casa com a promessa de que o projeto será retomado. Passam alguns dias e recebem um ou dois sacos de cimento, às vezes, já estragado, outras vezes acaba por estragar devido à demora para realização da obra. Entregam também, em alguns casos, canos de PVC, mas nunca todo o material necessário. Prática semelhante fora observada em 2003 no estado do Ceará, no município de Independência, em projeto de construção de cisternas do governo estadual<sup>212</sup>.

O caso do cimento é emblemático: muitas vezes a prefeitura já o entrega estragado e, ao ouvir os reclames dos que o assim o receberam, passa recolhendo o material, o que nos faz indagar sobre qual seria o destino do mesmo. Os entrevistados disseram que a prefeitura sempre aparece com papéis para eles assinarem, às vezes querem que assinem confirmando que receberam a cisterna sendo que a mesma mal fora iniciada e, devido à longa espera por materiais já está rachada e condenada estruturalmente. Há buracos que foram perfurados a mais de um ano e que ainda estão lá a espera do restante dos materiais. Algumas pessoas disseram ter pago pela perfuração e temem perder o dinheiro. Em algumas cisternas fez-se apenas o fundo e as paredes. Entretanto, por ficarem inacabadas<sup>213</sup> sob o sol e a chuva já estão comprometidas, trincadas, perderam sua principal finalidade que é a captação e o armazenamento da água da chuva. Não obstante, no primeiro semestre de 2008 as obras foram retomadas com a conclusão da construção das cisternas, coincidentemente um ano eleitoral. Dessa forma, fica evidente a atualidade da tese de Bursztyn (1989) sobre o continuísmo e a adesão à mudanças para que tudo continue como sempre esteve.

---

<sup>212</sup> CAMPOS, Nivalda Aparecida. *A grande seca de 1979 a 1983: um estudo de caso das ações do governo federal em duas sub-regiões do estado do Ceará (Sertão Central e Sertão dos Inhamuns)*. Dissertação de mestrado. São Carlos: UFSCar, 2004.

<sup>213</sup> Outra questão é que além de não trazer solução para as famílias, as cisternas doadas pelos deputados/prefeitos/vereadores ainda trazem sérios problemas. É que as perfurações no solo – 2 a 2,5m de profundidade por cerca de 1,5 m de largura – colocam em risco a saúde e mesmo a vida, especialmente de crianças, além dos animais criados próximos das casas como cabras, jumentos e bezerros. Os entrevistados relataram o aumento dos riscos de acidentes com crianças. De acordo com uma mãe, seu filho de dois anos foi vítima de queda em um buraco com cerca de dois metros de profundidade próximo a entrada de sua casa e que, por sorte, nada sofreu. Sem contar que, quando chove, há o acúmulo de água nos buracos o que aumenta os riscos, além da proliferação de insetos, pernilongos, mosquitos, da proliferação de doenças, como a dengue, por exemplo.

### 3.4 CONVIVÊNCIA COM O SEMI-ÁRIDO: PARA ALÉM DOS DESAFIOS NATURAIS

A forma de proceder de membros do poder local ganha materialidade, de acordo com o que vimos anteriormente, na oposição a novas formas de sociabilidade e rearticulação das relações sociais. Sobre essa questão DaMatta (1997, p. 105) chama atenção “que, sem introduzir a perspectiva que permite estudar a *relação* como um elemento estrutural no caso brasileiro (e seguramente de outras sociedades que possuem a mesma problemática) não se pode realmente penetrar na razão profunda da identidade nacional [...]”. O autor (1997, p. 65) se refere ao Brasil como uma *sociedade relacional* e explora as implicações dessa forma de configuração social, inclusive no que toca à cidadania:

se o conceito de cidadania implica, de um lado, a idéia fundamental de indivíduo (e a ideologia do individualismo), e, de outro, regras universais (um sistema de leis que vale para todos em todo e qualquer espaço social), como essa noção é percebida e vivida em sociedade onde a *relação* desempenha um papel crítico na concepção e na dinâmica da ordem social? (grifos do autor).

A partir dessa questão, DaMatta nos mostra como o processo de constituição da sociedade no Brasil dificulta a assimilação de regras igualitárias e universais: “[...] existem sociedades onde os indivíduos são fundamentais; e sociedades onde as relações é que são fundamentais; e sociedades onde as relações é que são valorizadas e, assim sendo, podem ser sujeitos importantes no desenrolar de seus processos sociais” (1997, p. 25). Segundo o autor (1997, p. 66),

é importante acentuar que as discussões em torno da noção [de cidadania] têm sido sempre de caráter jurídico-político-moral, quando ela também comporta um dimensão sociológica básica, já que ser cidadão (e ser individual) é algo que se aprende, e é algo demarcado por expectativas de comportamento singulares.

No que toca ao processo histórico de constituição da cidadania no Brasil, Carvalho, delineando um quadro sobre todo nosso passado histórico, mostra como o processo de formação do país, nos seus aspectos econômicos, políticos e sociais, adotou práticas que jugularam o surgimento da cidadania. No Brasil, houve alterações no processo de constituição dos direitos da cidadania e o mesmo ainda está incompleto. Desse modo, fica difícil de se pensar a noção de cidadania como uma medida de igualdade, tal como proposta por

T.H.Marshall<sup>214</sup>. O processo histórico de formação do país inviabilizou ou retardou o aprendizado da participação. E a redemocratização, mesmo ampliando direitos, ainda não conseguiu mitigar as enormes desigualdades sociais (CARVALHO, 2004).

Ainda de acordo com o autor, a alteração no processo de constituição dos direitos da cidadania se deve ao fato dos direitos sociais terem sido concedidos antes dos direitos políticos, o que originou o simbolismo sempre presente da inclusão social pelo reconhecimento da miséria do povo pelos governantes. Além disso, no que se refere à legislação trabalhista, de início os direitos sociais não foram estendidos a todos os trabalhadores, o que evidencia uma concepção da política social como privilégio e não como direito. “Os benefícios atingiam aqueles a quem o governo decidia favorecer [...]” – o autor lembra aqui a política social tão bem caracterizada por Wanderley G. dos Santos como a “cidadania regulada”, isto é, uma cidadania limitada por restrições políticas (CARVALHO, 2004, p. 114 e 115). Para o autor (2004, p. 126), o populismo praticado por Vargas implicava uma relação ambígua entre os cidadãos e o governo:

era avanço na cidadania, na medida em que trazia as massas para a política. Mas, em contrapartida, colocava os cidadãos em posição de dependência perante os líderes, aos quais votavam lealdade pessoal pelos benefícios que eles de fato ou supostamente lhes tinham distribuído. A antecipação dos direitos sociais fazia com que os direitos não fossem vistos como tais, como independentes da ação do governo, mas como um favor em troca do qual se deviam gratidão e lealdade. A cidadania que daí resultava era passiva e receptora antes que ativa e reivindicadora.

O assistencialismo/paternalismo praticado ao longo da história tornou ainda mais arraigado a idéia do Estado como distribuidor de empregos e favores, da inclusão social pelo reconhecimento da miséria.

Segundo Teixeira (2003, p. 37), que atribui o crédito da afirmação a Telles (1994a), no Brasil,

o imaginário igualitário foi construído ao revés: a afirmação das diferenças acabou sempre por repor desigualdades e discriminações. Os padrões de mando-subserviência persistiram através do ‘fetiche da igualdade social’ (Sales, 1994). Esse fetiche caracteriza-se por impedir o aparecimento dos conflitos sociais.

---

<sup>214</sup> MARSHALL, T. H. Cidadania e classe social. In. T.H. Marshall, *Cidadania, classe e status*. Trad. De Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967 [1963], pp. 57-114.

Para a autora, “a ‘democracia racial’ de Gilberto Freire, que abafou as desigualdades sociais, e o ‘homem cordial’ de Sérgio Buarque de Holanda, que analisa criticamente como todas as relações sociais se convertem em relações pessoais, de amizade e proximidade”, são “suas mais fortes expressões” (TEIXEIRA, 2003, p. 37).

Ainda de acordo com Teixeira (2003, p. 38) apud Sales (1994), “só com a vinda do trabalhador migrante para a cidade houve a possibilidade do aparecimento de uma outra forma de cidadania”. De acordo com a autora, foi Sales (1994, p. 34) que,

ao buscar as raízes da desigualdade social em nosso país, encontrou a nossa primeira manifestação de cidadania na assim denominada “cidadania concedida”<sup>215</sup>, baseada na cultura política da “dádiva”, o que significa que os direitos eram vistos como dádivas dos senhores de engenho e esses estabeleciam relações de mando-subserviência não apenas com os escravos, mas também com os homens livres. [...] Com o passar do tempo, o “sistema de favores” foi sendo substituído pela burocracia estatal dos programas de governo, subsistindo ainda hoje “o compromisso entre o poder público, que pode se traduzir em poder centralizado, e o poder local que persiste à custa de favores na forma de dádivas”.

Carvalho, apesar da crença no fim do coronelismo, diz em outro texto que determinadas relações de dominação, o mandonismo por exemplo, “a tendência é que desapareça completamente à medida que os direitos civis e políticos alcancem todos os cidadãos” (1997, p. 232). Ressalta porém, as influências do contexto internacional, em referência “a existência de um consenso a respeito da idéia de que vivemos uma crise do Estado-nação com a redução do poder do Estado e que por conseguinte afeta a natureza dos antigos direitos e também provoca mudanças das identidades nacionais existentes” (2008, p. 11 a 13). Outra preocupação com relação à cidadania no contexto atual refere-se ao que conceituam como ‘cidadania neoliberal’, caracterizada por uma “opção pelas reduções” (Teixeira, 2003 apud Paoli e Telles, 1997, p. 17). De acordo com Teixeira (2003, p. 89), essa forma de cidadania

reduz a questão dos direitos aos direitos relacionados ao mercado, ao consumo; reduz a política àquilo que é feito para se chegar ao controle do Estado; deixa de lado questões de justiça social e igualdade e proclama o valor universal da liberdade; até estimula a organização dos indivíduos a fim de que eles colaborem com as políticas compensatórias, mas condena qualquer iniciativa de luta por justiça e igualdade.

---

<sup>215</sup> Nota da autora: “A noção de “cidadania concedida” procura explorar a contradição presente em nossa cultura entre o favor e direito, que estrutura as relações sociais de modo a que elas sejam sempre mediadas pelo poder privado, entre o favor e a violência” (Teixeira, 2003, p. 38).

Não obstante a importância das questões levantadas acima, interessa observar o conceito de cidadão, como faz DaMatta (1997, p. 66), não “como um dado da própria natureza humana, um elemento básico e espontâneo de sua essência” mas como “um papel social, ou seja, algo socialmente institucionalizado e moralmente construído”.

Mesmo porque, como nos mostra Nobre (2004), o processo de *juridificação* das relações sociais na busca pela igualdade, processo que se realiza por intermédio do *direito*, que é a contrapartida necessária do conceito moderno de cidadania, pode ter efeitos indesejados ao substituir a participação do cidadão na vida pública pela decisão técnica da burocracia estatal. Segundo o autor (2004, p. 26 e 27),

cada novo tipo de direitos que surge vem compensar e complementar o anterior: os direitos políticos complementam os direitos civis, os direitos sociais complementam os dois primeiros. E o sentido dessa complementação é o de buscar compensar desigualdades materiais que impedem o exercício efetivo da igualdade formal garantida pelo direito. [...] Mas sendo o direito moderno abstrato, formal e geral, como um novo tipo de direitos pode compensar as desigualdades do anterior, já que, como o seu precedente, também ele tem de ser abstrato, formal e geral?

Nobre (2004, p. 27) chama a atenção para o fato de que:

além das barreiras materiais que impedem o efetivo exercício dos direitos, há ainda outras igualmente importantes. Como por exemplo, a dos preconceitos de classe [...]”. Destaca assim que “o exercício da democracia depende não apenas da sua garantia por meio de direitos, mas também de uma *cultura política democrática* que lhe dê sustentação (grifos do autor).

Nesse sentido, suas análises mostram a importância daquelas realizadas também por DaMatta (1997, p. 66), ou seja, de tomar o conceito de cidadão como “algo socialmente institucionalizado e moralmente construído”.

Em Lagoa Seca a relevância dos vínculos sociais sobressai em diversos momentos, conforme vimos ao longo do trabalho. Interessante observar que a oposição ao estabelecimento de uma igualdade formal, embasada na ideologia do individualismo, presente no conceito de cidadania, se manifesta, de modo contraditório, na busca, no âmbito político, por individualizar e tornar privado os benefícios públicos, reforçando o caráter assistencialista e clientelista das relações sociais. Nesse sentido, nota-se uma resistência por parte de membros do poder local a processos que visem o desenvolvimento coletivo, social, cultural e econômico, por meio de novas formas de sociabilidade, como o reforço e disseminação de práticas solidárias, por exemplo. Resistência materializada, por um lado, na reprodução de

práticas assistencialistas e clientelistas e, por outro, na disseminação da desconfiança. Tais práticas têm sido decisivas para a desmobilização das famílias, desarticulando Fundos Rotativos formados e em andamento ou tornando necessária uma reorganização do Fundo uma vez que algumas famílias deixam de realizar o pagamento por crer que podem estar sendo enganadas ou que vá obter a cisterna ‘de graça’. Novamente a análise de Putnam (2005, p. 216) é elucidativa e aponta que “para haver cooperação é preciso não só confiar nos outros, mas também acreditar que se goza da confiança dos outros”<sup>216</sup>.

Uma das principais formas de se observar como se dá a intervenção de membros do poder local visando desarticular não apenas a realização de obras, mas a rede de atores sociais se dá, principalmente, na tentativa de desarticulação dos processos de formação e mobilização social. E ganha visibilidade em uma das estratégias do P1MC que se refere à apresentação de proposta para a construção das cisternas, através dos chamados Fundos Rotativos Solidários. Esses Fundos Rotativos vinham sendo criados visando multiplicar os recursos captados pela AP1MC – Associação Programa Um Milhão de Cisternas, Oscip que capta recursos para a implementação do P1MC -, uma forma de estender o benefício a um maior número de famílias visando garantir a implementação total do programa. Tal prática visa sobretudo romper com a lógica da doação, do clientelismo e assistencialismo. Os recursos financeiros captados são mobilizados na construção de um determinado número de cisternas. Caso haja a opção pela criação do Fundo Rotativo, o beneficiado deverá pagar por ela uma quantia mensal referente ao material utilizado, repondo o recurso ao Fundo para que possa ampliar e disseminar o seu uso. O conhecimento e difusão da prática é uma forma de promover a auto-sustentabilidade das famílias, desvinculando-as das relações clientelistas. O aprendizado social é demonstrado na formação de diversas outras formas de fundos: Fundo Rotativo de Palma forrageira, Fundo Rotativo de Telas, Fundo Rotativo de Cilagem, Fundo Rotativo de Banheiros Higiênicos etc. Tal prática vai muito além da construção de obras e dá conta de um princípio fundamental que é gerar processos organizativos, fortalecer relações de solidariedade, além é claro de seu potencial de desenvolvimento socioeconômico.

Os processos de mobilização no âmbito do P1MC e os Fundos Rotativos Solidários (FRS), por exemplo, têm se mostrado experiências exitosas no sentido de romper com práticas clientelistas e assistencialistas. Tais práticas permitem ou engendram um aprendizado social já que a própria comunidade é estimulada a tomar a si o processo de construção, condução e controle social, devendo participar, deliberar e gerenciar os próprios

---

<sup>216</sup> Putnam faz referência a Gambeta, Diego. *Can we trust trust?* In: Gambeta, D (Ed.) *Trust. Making and breaking cooperative relations*. Oxford, Blackwell, 1988.

recursos. No caso dos Fundos Rotativos Solidários, os recursos financeiros destinados pelo governo federal, organizações internacionais e demais empresas públicas e privadas, ao invés de serem diretamente doados às famílias através de obras, gera-se um fundo administrado pela própria comunidade. O princípio é criar condições para que as pessoas possam, coletivamente e com autonomia, tomar a si o processo de desenvolvimento social, econômico e também político, criando novas formas de sociabilidade e uma cultura pautada pela viabilidade e possibilidade de convivência com a região. Desse modo, formam-se grupos de interessados e todos contribuem mensalmente com determinada quantia até que todos tenham sua cisterna. No caso dos processos geridos pelo PIMC, o pagamento destina-se apenas ao material utilizado na construção da obra e o valor da parcela é definido pelo próprio grupo visando estabelecer um valor que todos possam pagar. As experiências demonstram que quando o bem é adquirido com recursos das próprias famílias, além do rompimento com uma postura subalterna e clientelista, ele é melhor cuidado e conservado, o que propicia uma durabilidade maior à obra.

Caso aconteça algum problema que impeça alguma família de arcar com a quantia mensal, o caso é discutido entre os participantes do fundo visando encontrar uma forma de viabilizar o pagamento, que pode ser feito através da prestação de algum serviço, redução temporária no valor da parcela e ainda outras soluções alternativas visando não inviabilizar a continuidade do fundo. A meta é que todas as famílias que estão mobilizadas naquela comunidade tenham sua cisterna e que o recurso seja repostado ao Fundo, podendo ser utilizado em outros Fundos Rotativos ou ser direcionado para outras comunidades visando atingir os mesmos objetivos.

Putnam (2005, p. 177) aborda em seu estudo a importância dos Fundos Rotativos que tem como princípio a

instituição de poupança informal, largamente difundida nos quatro continentes, chamada *associação de crédito rotativo*” (grifo do autor). Tal associação consiste num grupo ‘que aceita contribuir regularmente para um fundo que é destinado, integral ou parcialmente, a cada contribuinte alternadamente’. As associações de crédito rotativo variam bastante em tamanho, composição social, organização e critérios para determinar as contribuições. Todas elas combinam sociabilidade com formação de capital em pequena escala.

Além dos *Fundos Rotativos Solidários*, outra experiência que combina sociabilidade com formação de capital, ainda que em espécie, são os *Bancos de Sementes Comunitários*. Um membro da coordenação da ASA Paraíba explica que o “Banco de

Semente Comunitário, é na realidade, uma forma organizativa que tem uma origem acho muito vinculada com a Igreja Católica, experiências de um espaço comunitário as famílias se organizarem no sentido de acessarem as sementes e a partir daí manter um Banco de Sementes, ou seja, manter um estoque de Sementes Comunitário, para que no período de chuva as famílias possam retornar ao Banco e receber uma quantidade x de sementes com o compromisso de, ao ter a colheita, devolver ao Banco, pra manter sempre um estoque comunitário”<sup>217</sup> (sic). Essa experiência dos Bancos de Sementes Comunitários serviu de base para elaboração de Política Pública no estado da Paraíba.

E apesar da reconhecida importância dos *Bancos de Sementes Comunitários* enquanto fator organizador e dinamizador da produção familiar, a Coordenadora da ASA Paraíba reforça que “a gente entende que é um processo educativo político, o banco em si é apenas um instrumento mobilizador das comunidades que faz com que elas busquem e construam sua autonomia, entendam o papel que tem aquela experiência nessa construção de uma política pública maior”<sup>218</sup>. Nesse sentido, a organização social das famílias agricultoras por meio dos *Bancos de Sementes Comunitários* tem propiciado a discussão de muitas outras questões como, por exemplo, a necessidade de rompimento com a prática clientelista de distribuições das sementes pelo governo estadual; a entrega após o período adequado para o plantio; a distribuição de sementes não adaptadas e modificadas geneticamente - embasada na concepção de técnicos, alguns de instituições estatais como a EMBRAPA, de que os agricultores possuem grãos e não sementes, postura que subjuga além das variedades locais e já adaptadas, as chamadas sementes creoulas, também a cultura em torno do consumo desses grãos. Atualmente a organização em *Bancos de Sementes Comunitários* fora muito difundida na Paraíba e está se disseminando pela região Nordeste e demais estados atingidos pelas secas – MG e ES. Só no estado da Paraíba havia em dezembro de 2005 250 Banco de Sementes Comunitários. Tal prática se baseou em experiências encontradas em 1974, na comunidade São Tomé, em Alagoa Nova-PB<sup>219</sup>.

Entretanto, as ações visando a autonomia e democratização das relações sociais, ao mexer com as estruturas locais, engendram atos de resistência por parte do poder local, oposição que se manifesta em tentativas de desarticulação dos Fundos Rotativos

---

<sup>217</sup> Entrevista realizada em Dezembro de 2005 com o Coordenador do PATAC, Antônio Carlos Pires, e com Marilene Nascimento Melo, membro da coordenação da ASA Paraíba e que atua pela ASPTA.

<sup>218</sup> Idem.

<sup>219</sup> SILVEIRA, Luciano; VICTOR, Roselita; ANACLETO, Nelson. Organizações locais na promoção do desenvolvimento. Saindo de trás do birô: a reconstrução do movimento sindical no agreste da Paraíba. **Revista Agriculturas: experiências em agroecologia**. v.4, nº2 – julho de 2007. p. 10 e 11.

Solidários. Mesmo porque as relações de autonomia e empoderamento que embasam a organização dos Fundos Rotativos e outras ações levam à formação de lideranças<sup>220</sup> nas comunidades, modo inclusive em que as ONGs e demais organizações sociais apostam na tentativa de transformação das estruturas locais e regionais. Uma das formas de manifestação da oposição aos processos organizativos é a difusão da mentira e da difamação, praticada muitas vezes em âmbito privado, inclusive por meio de visitas domiciliares. Tal prática tem se mostrado apropriada para o poder local já que, por um lado, evita embates no âmbito público não expondo os que detêm o poder político a explicações sobre a inexistência de projetos e ações e nem a assumir compromissos quanto a possíveis reivindicações da sociedade. Por outro, não torna público, ao menos em um nível que poderia desencadear discussões e debates, seu caráter de oposição às ONGs e demais organizações sociais. Michel Foucault (1979, p. 71) diz que onde o poder é mais invisível é também mais insidioso.

E é interessante perceber como Putnam (2005), ao longo de todo o seu trabalho, chama a atenção para a importância dessa questão e mostra como o fomento à desconfiança mútua é responsável pela destruição dos vínculos horizontais de solidariedade, garantindo assim a primazia dos vínculos verticais de dependência e exploração. Segundo o autor (2005, p. 186 e 187),

os estoques de capital social, como confiança, normas e sistemas de participação, tendem a ser cumulativos e a reforçar-se mutuamente. Os círculos virtuosos redundam em equilíbrios sociais com elevados níveis de cooperação, confiança, reciprocidade, civismo e bem-estar coletivo. Eis as características que definem a comunidade cívica. Por outro lado, a inexistência dessas características na comunidade não-cívica também é algo que tende a auto-reforçar-se. A deserção, a desconfiança, a omissão, a exploração, o isolamento, a desordem e a estagnação intensificam-se reciprocamente num miasma sufocante de círculos viciosos.

Na pesquisa empírica o que se observa é que a disseminação da desconfiança causa constrangimentos levando as pessoas a crer que foram enganadas, desencorajando-as e levando-as, conseqüentemente, a se desengajarem dos projetos. Nesse sentido, tais práticas demonstram que a principal finalidade é romper com a organização social, mesmo porque a desmobilização pode levar, caso não haja um esforço contrário de reorganização, à

---

<sup>220</sup>Algumas dessas lideranças formadas no seio do movimento social já disputam cargos eletivos, vice-prefeitos foram eleitos nos municípios de Lagoa Seca e Esperança, gestão 2004-2008, ambos em coligações compostas pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Porém, o cargo de vice não permite intervenções mais profundas - essa foi a queixa do vice-prefeito de Lagoa Seca-, e a busca por essas mudanças pode levar ao rompimento entre prefeito e vice, conforme teria ocorrido em 2006 naquele município.

desarticulação dos projetos. Essa desarticulação certamente pode significar não apenas uma ruptura com a construção de uma nova cultura política, mas também restabelecer e reforçar antigos vínculos de dependência e dominação. Tais manifestações podem ser interpretadas tanto como uma forma de oposição e enfrentamento a iniciativas que visem encontrar soluções para a região, e que passe por outro viés que não a perspectiva de combate às secas, historicamente tão arraigada entre elites e instituições governamentais, como também, e há indícios que apontam nesse sentido, certo receio de que em torno da disseminação de novas idéias haja uma aglutinação em torno de novas lideranças, habilitando-as para disputas no campo político.

Cabe observar que demonstrações de desconfiança não se exprimem apenas com relação a setores da sociedade civil organizada, estendendo-se também a outras instituições estatais. Durante a pesquisa de campo, o Coordenador da Defesa Civil de Campina Grande queixou-se das manifestações de desconfiança demonstradas por chefes do Executivo dos municípios vizinhos. Segundo ele, “qualquer iniciativa com o propósito de estabelecer uma atuação conjunta – oferecer serviços ou compartilhar experiências - nos municípios fora de sua de sua área de circunscrição é vista com desconfiança. Prefeitos e ‘pessoas’ já ficam preocupados pensando que você quer votos<sup>221</sup>” (sic). As manifestações de interesse de membros da Defesa Civil visando compartilhar experiências são associadas a interesses dissimulados, como busca de projeção social e política. De acordo com o coordenador, “há um temor de grupos que estão no poder com a possibilidade de destaque e formação de novas lideranças que possam disputar o poder político”. Para o entrevistado, a falta de apoio e de interesse faz com que as iniciativas sejam ignoradas e abandonadas, o que contribui para a pouca importância, inclusive em termos institucionais, dos órgãos de Defesa Civil, utilizado muitas vezes como cabides de emprego. No Nordeste, segundo ele, pode-se imputar às relações de desconfiança a manutenção e reforço pela inércia do órgão de Defesa Civil<sup>222</sup>.

Portanto, a atuação das ONGs dentro do universo do semi-árido dá visibilidade das bases tradicionais em que se organiza o poder político na região. Mesmo sendo apartidárias e não se envolvendo com o processo político eleitoral, ao se envolver em um projeto que visa não apenas a construção de obras mas principalmente a constituição de uma nova cultura política, acaba incidindo em interesses e sendo inseridas em um jogo de grande

---

<sup>221</sup> Entrevista realizada com o Coordenador da Defesa Civil de Campina Grande-PB, Ruyter Sansão, em 02 de maio de 2006.

<sup>222</sup> Idem.

amplitude. O desenrolar do processo deixa em evidência práticas contrárias à democratização das relações sociais e que revelam a disposição, por parte do poder local, em mobilizar forças políticas, econômicas e sociais visando manter o *status quo* que permite o controle do poder político na região. A intervenção do Tribunal de Contas do estado da Paraíba – TCE – no processo de construção de cisternas por meio dos Fundos Rotativos Solidários é um fato que chama a atenção. O argumento do Tribunal de Contas Estadual é que recursos do Estado captado a Fundo Perdido não podem ser utilizados em Fundos Rotativos, devendo ser utilizados por meio de transferência direta aos potenciais beneficiários. Nesse sentido, a intervenção do Tribunal de Contas Estadual estaria dificultando, de acordo com liderança do PATAC, a multiplicação dos Fundos Rotativos Solidários<sup>223</sup>. Para lideranças do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Lagoa Seca (STR), por exemplo, a preocupação do Tribunal de Contas Estadual não está relacionada apenas com o bom uso dos recursos públicos mas, principalmente, com o fato das Organizações Não-Governamentais estarem celebrando parcerias diretamente com o Estado e acessando recursos sem o intermédio das elites regionais, o que teria desencadeado a pressão articulada de partidos políticos, especialmente, PSDB e DEM<sup>224</sup>. Para o coordenador do PATAC, a preocupação do Tribunal de Contas Estadual não é totalmente descabida e se embasa em fundamentos legais. Tais ajustes fazem parte do processo de aperfeiçoamento e construção da relação da sociedade civil com o Estado<sup>225</sup>. Entretanto, enquanto forma de intervenção na realidade social, a percepção de membros do STR de Lagoa Seca pode estar referenciada no conhecimento e reconhecimento da possibilidade de dissimulação de tais práticas. De acordo com Villa, há “Tribunais de Contas Estaduais (TCE) e Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) que estão atrelados com os mandões e oligarquias locais. Basta ver o nome das famílias. As contas são julgadas de acordo com critérios políticos”<sup>226</sup>. Seja como for, a legalidade ou não do uso de recursos públicos em Fundos Rotativos Solidários chegou ao Tribunal de Contas da União e, em 2007, decidiu-se pela proibição. Atualmente, a prática dos Fundos Rotativos Solidários continua a vigorar no semi-árido, porém, agora somente com recursos da cooperação internacional, da iniciativa privada, doações de pessoas físicas e com recursos das próprias famílias.

Se por um lado a oposição do poder local pode ser observada na disseminação da desconfiança, por outro as relações de dominação se materializam na *cultura da*

---

<sup>223</sup> Entrevista realizada com a Presidente do PATAC, Ghislaine Duque, em maio de 2006.

<sup>224</sup> Informação obtida, por telefone, com membro do STR de Lagoa Seca em setembro de 2009.

<sup>225</sup> Informação obtida, por telefone, com o coordenador do PATAC, Antônio Carlos Pires, em setembro de 2009.

<sup>226</sup> TV Cultura. Programa Opinião Nacional. 03 de julho de 2008.

*subalternidade*. O conceito fora desenvolvido em artigo<sup>227</sup> produzido por pesquisadores da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) e a manifestação dos posicionamentos subalternos fora relatada também em entrevistas com coordenadores das ONGs, tornando possível apreender fatos de significação geral do contexto social pesquisado e sintetizar muitas das questões abordadas até aqui, uma vez que permite apreender como a vivência da realidade é internalizada e reproduzida. O conceito de *cultura da subalternidade* é definido por Duque (DUQUE et.al., 2004, p. 4) como

a forte dependência da agricultura familiar em relação aos grandes proprietários e aos políticos gerou práticas clientelista que hoje constituem talvez o obstáculo mais forte à autonomia e capacidade de auto-determinação dessas famílias. As práticas clientelistas os acostumaram a esperar tudo dos “homens lá de cima”, o que acabou criando formas verticais de reciprocidade<sup>228</sup>, de tal forma que as populações dessas regiões acabam, por exemplo, votando para os que as dominam, reforçando seu poder em vez de defender seus próprios interesses.

E nesse sentido Bourdieu (2001, p. 290) nos ensina que

eis, exatamente, em que consiste o destino de todos os dominados, obrigados a esperar tudo dos outros, detentores do poder sobre o jogo e sobre a esperança objetiva e subjetiva de ganhos que pode proporcionar, logo mestres em jogar com a angústia que nasce inevitavelmente da tensão entre a intensidade da espera e a improbabilidade da satisfação.

O conceito de *cultura da subalternidade* aponta também para a importância do contexto social e da cultura cívica. Putnam (2005, p. 177) diz que:

a superação dos dilemas da ação coletiva e do oportunismo contraproducente daí resultante depende do contexto social mais amplo em que determinado jogo é disputado. A cooperação voluntária é mais fácil numa comunidade que tenha herdado um bom estoque de capital social sob a forma de regras de reciprocidade e sistemas de participação cívica. Aqui o capital social diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas: ‘Assim como outras formas de capital, o capital social é produtivo, possibilitando a realização de certos objetivos que seriam inalcançáveis se ele não existisse (...). Por exemplo, um grupo cujos membros demonstrem confiabilidade e que depositem ampla confiança uns nos outros é

---

<sup>227</sup> Cultura da Subalternidade - Ver *Fundos Rotativos, organização e desenvolvimento local no Semi-Árido Paraibano. Potencial e limites do resgate das tradições de reciprocidade*. GT 1 – Iniciativas para o fortalecimento da Agricultura Familiar. Trabalho apresentado na SBSP – 2004 – Aracaju, 20 a 22 de outubro. DUQUE, Ghislaine; SIDERSKY, Pablo; OLIVEIRA, Maria do Socorro de L.

<sup>228</sup> Laços de reciprocidade que na realidade são interpretados como laços de solidariedade [...].

capaz de realizar muito mais do que outro grupo que careça de confiabilidade e confiança (...)' . [...] O capital social facilita a cooperação espontânea.

E a percepção da existência de uma *cultura da subalternidade* permite apreender as “significações culturais”, como nos ensina Weber, ou “estruturas e regularidades, condições e fatores”, como nos ensina Florestan Fernandes, e aproximar da forma como a realidade está estruturada e hierarquizada. Se procurarmos o poder, com sugere Foucault, em suas extremidades, veremos que o poder não deve ser investigado como se estivesse depositado apenas em uma ou em um conjunto de pessoas. O autor (1979, p. 75) nos ensina que o poder se exerce, e se exerce em rede e é também nas franjas que as relações de poder devem ser observadas:

Existe atualmente um grande desconhecido: quem exerce o poder? Onde o exerce? [...] Além disso, seria necessário saber até onde se exerce o poder, através de que revezamentos e até que instâncias, freqüentemente ínfimas, de controle, de vigilância, de proibições, de coerções. Onde há poder ele se exerce. Ninguém é, propriamente falando, seu titular; e, no entanto, ele sempre se exerce em determinada direção, com uns de um lado e outros do outro; não se sabe ao certo quem o detém; mas se sabe quem não o possui.

Através do conceito de *cultura da subalternidade* é possível apreender, por meio das franjas a que se refere Foucault, não só o comportamento de quem sofre a ação mas também de quem a pratica.

Entre as dificuldades relatadas pelos coordenadores de ONGs entrevistados, duas em especial chamam a atenção. Dentro da estratégia de procurar desenvolver projetos em comunidades que possuam algum tipo de organização social, tendo como base o fortalecimento dos laços de solidariedade já existentes, os coordenadores depararam, em alguns casos, com manifestações da *cultura da subalternidade*, atitudes subalternas que permitem perceber ‘significados socialmente compartilhados’, o que segundo Weber, seria o objeto das ‘ciências da cultura’. Mesmo obtendo a adesão da comunidade, havia membros que, por meio de suas práticas, denunciavam o quão arraigada estava a cultura do assistencialismo e clientelismo. Ao ser convidado a participar de uma reunião, por exemplo, queriam saber, previamente, se se tratava da distribuição de algum bem ou benefício. Em casos como esse, segundo a presidente do PATAC, o desafio é convencer as pessoas de que elas podem desempenhar um papel ativo na sociedade e não apenas ser foco das políticas assistencialistas.

Superado os primeiros obstáculos e já formado grupos para gerir com a comunidade os projetos, surgem outras dificuldades: membros que se destacam no grupo e demonstram determinação e empenho para liderar, ao invés de discutir com a comunidade a construção do projeto – conforme orientação e princípio das organizações envolvidas -, querem centralizar e concentrar todas as decisões, controlando todo o processo, reproduzindo relações de dependência e dominação. Em entrevista com a presidente do PATAC, percebe-se a atualidade das ‘velhas’ práticas que demonstram sua força na capacidade de se reelaborar e se reconfigurar dentro de novos processos de organização social. Algumas pessoas ao se destacarem na comunidade e tomar a si a condução do processo de organização social em nível local, começam a concentrar o poder, a informação, colocando os demais na condição de dependência e subordinação<sup>229</sup>. Esses fatos reforçaram a percepção entre os coordenadores das entidades da necessidade de superação dos entraves socioculturais. Na teoria democrática essa questão aparece na percepção de que “o exercício da democracia depende não apenas da garantia por meio de direitos, mas também de uma *cultura política democrática* que lhe dê sustentação” (Nobre, 2004, p. 26).

A constatação da manifestação desse tipo de comportamento levou os coordenadores das ONGs a ressaltar o risco de se tentar criar laços de solidariedade com base em relações firmadas na tradição. Como a estratégia das ONGs era, e ainda é, detectar e valorizar iniciativas de organização social já existente e trabalhar com esses grupos visando desenvolver um trabalho de construção de uma nova cultura política, tornava-se premente encontrar formas de democratizar e viabilizar o trabalho. Primeiro, através do diálogo e do convencimento. Caso essa iniciativa se mostrasse infrutífera, persistindo as relações verticais e as tentativas de se erigir em um novo coronel, buscava-se outras bases visando constituir um novo grupo ou associação<sup>230</sup>.

É importante perceber como essa *cultura da subalternidade* coaduna e permite explorar as análises de Bursztyn sobre a existência dos chamados *novos coronéis*. O autor aponta a criação de uma tecno-burocracia – agrônomos da Emater, funcionários do Banco do Brasil, assistentes sociais e outros protagonistas de ações governamentais–, atrelada ao poder público, como substitutos dos representantes históricos do latifúndio. Para Bursztyn, o papel desempenhado por esses operadores de ações governamentais, associados pela população como mediadores do Estado, era antes desempenhado pelos latifundiários, com quem os trabalhadores tinham vínculos de trabalho (2003, p. 75).

---

<sup>229</sup> Entrevista realizada na UFCG com a presidente do PATAC, Ghislaine Duque, em maio de 2006.

<sup>230</sup> Idem.

No município pesquisado, além do poder público e dos operadores de ações governamentais mencionados por Bursztyn, me deparei com outras situações em que há um esforço permanente para agregar poder à função desempenhada no espaço social. Um exemplo que se destacou fora observado nos comitês eleitorais na eleição de 2008. Em dois dos três comitês visitados, a forma de abordagem pelo responsável pelo comitê já remete à necessidade de se estabelecer, de imediato, uma relação hierárquica. A fala e a postura expressam intimidação que se somam a indagações sobre o motivo da presença no local. O interesse pelo material de campanha despertou diversos questionamentos: “você é daqui? Você vota aqui?” A resposta negativa levou a outro questionamento: “então por que quer o material de campanha?”. Ao explicar que o material seria utilizado para a pesquisa, a solicitação fora atendida, não sem antes porém expressar evidente desagrado. Em outro comitê, no qual o candidato, que inclusive fora reeleito, já havia encerrado a campanha na quarta-feira antes do pleito, a postura do cabo eleitoral que se encontrava nas imediações, uma vez que o comitê se encontrava fechado, fora semelhante.

De um modo geral, o que se percebe é que estar no comitê dá status, dá poder. O cabo eleitoral atua como o mediador entre o eleitor e o pedido a ser atendido pelo candidato/chefe local. O aspirante ao cargo público concede este poder, que não se materializa, ao cabo eleitoral que vive dessa importância que, efetivamente, não tem. Dessa forma, o poder parece mais democrático, mais socializado. É uma forma do autocrata se travestir de democrata, dando uma idéia de participação. Em outras palavras o mando é socializado e tenta encobrir as relações de dominação entre o mandão e o cabo eleitoral. Tanto no primeiro caso, dos operadores de ações governamentais, como no segundo, dos cabos eleitorais, parece haver uma exigência, ainda que dissimulada e mistificada, pelo enquadramento e reprodução da cultura da subalternidade. No caso do acesso a programas governamentais, por exemplo, muitas vezes é passada a idéia de que a obtenção do benefício depende mais do esforço do mediador que desempenha a função pública, do que do enquadramento legal e de direito ao benefício propriamente dito.

E apesar do destaque dado pelo poder local às instâncias participativas e institucionalizadas no âmbito governamental, as próprias organizações sociais perceberam que a atuação junto à prefeitura, o fato de se organizar e propor mudanças, não garante que as mesmas sejam levadas adiante. Membros da ASPTA, por exemplo, ao buscar uma intervenção através da elaboração de propostas e projetos para o Orçamento Municipal de Lagoa Seca, perceberam que tal atuação poderia ser prejudicial para a imagem da organização, já que a participação da sociedade civil era aceita apenas enquanto

representação, no sentido teatral, uma vez que as propostas não eram incorporadas ao Orçamento Municipal nem os processos alterados<sup>231</sup>. As decisões finais continuavam a ser tomadas por pessoas ou grupos que tinham o controle do processo decisório. No que toca às audiências públicas, por exemplo - Câmara dos Vereadores e Assembléia Legislativa - há relatos de manifestações de desinteresse e descaso tanto do poder legislativo como do executivo do estado da Paraíba, com o não comparecimento dessas autoridades às reuniões previamente agendadas.

A Coordenadora da ASA Paraíba explica que acessar recursos ou conseguir que uma proposta seja incorporada ao orçamento estadual ou municipal “é uma primeira vitória mas não é uma vitória completa porque a questão não é só acessar o recurso público, porque, sobretudo, pelo menos assim, nesse processo que a gente precisa de cada vez mais ir desconstruindo, essas práticas que existe, que tornam as pessoas dependentes, etc... que não tornam as pessoas cidadãs. Então, o fato de você alocar recursos do orçamento do estado para a construção de cisterna para a gente não é suficiente! É tanto o que a gente está vendo um pouco isso: as cisternas que estão sendo construídas pela Articulação do Semi-Árido Paraibano, pelas organizações, por essas redes, por organizações que estão dentro da Articulação do Semi-Árido Paraibano, estão associados a ela um processo de mobilização. As cisternas que estão sendo construídas pelo governo do estado, ao contrário, tenta enfraquecer os processos organizativos das comunidades e manter as relações clientelistas, etc., etc. Então a questão não é só acessar os recursos públicos é, sobretudo, como e de que forma esses recursos fortalecem ou enfraquecem essas relações estabelecidas historicamente, que são relações sociais e políticas de dependência. E, por exemplo, numa peça do orçamento, o orçamento é uma peça técnica, que quanto mais técnico for, melhor, porque ninguém pode mexer, e quanto mais genérico ele for, melhor. Então não interessa ao governo do estado de dizer que vão ser construídas 1000 cisternas nos municípios tais, nas comunidades tais, não interessa isso, porque quanto mais genérico, melhor, porque há uma capacidade maior de manipulação daquilo ali, do destino daquele recurso. A gente conseguiu, acho que 2 ou 3 vezes, a gente conseguiu. Teve um momento que a gente propôs assim: a gente quer tantas cisternas pra tais municípios, para tais e tais comunidades e, enquanto a elaboração a gente fez, mas enquanto a briga política, para conseguir fazer com que aquilo ali acontecesse, não aconteceu, então, não é nada simples!”<sup>232</sup>.

---

<sup>231</sup> Entrevista realizada em dezembro de 2005 com Marilene Nascimento Melo, membro da coordenação da ASA Paraíba e que atua pela ASPTA.

<sup>232</sup> Idem

Quanto ao entusiasmo demonstrado pelo chefe local em relação aos Conselhos Municipais – Saúde, Educação, Criança e Adolescente e Ação Social –, e o próprio Orçamento Participativo criado em 2005, não se pode tomar essas instâncias como espaços democráticos sem antes conhecer aspectos de sua organização. Em entrevista com Coordenadores de ONGs fora destacado a importância da criação dos Conselhos Municipais enquanto possibilidade de espaço de participação e de aprendizado social. Entretanto, segundo eles, o que há é uma extensão do poder local, uma vez que quem preside e dirige os Conselhos são os Secretários Municipais, Vereadores ou mesmo pessoas da comunidade destinadas a manipular o processo. Em entrevista, o Secretário da Ação Social, que preside o Conselho de Assistência Social, disse que os conselhos são paritários, compostos por cinco membros do governo e cinco da sociedade civil. Segundo ele “a própria lei municipal define o Secretário de Ação Social como presidente do Conselho”<sup>233</sup>. Ainda sobre os Conselhos, busquei levantar outras informações, sugeridas por Avritzer<sup>234</sup> (2007), e que permitem perceber se há democratização nos Conselhos. Entretanto, não consegui obter as informações, o que pode ser um indicativo da resistência em tornar público a forma de condução do processo.

Em entrevista, conforme vimos anteriormente, o chefe do Executivo afirmou considerar como legítimo as formas de organização social previstas institucionalmente pelo próprio Estado e que estejam sob controle do poder público no âmbito municipal, justificando a existência de espaços como os Conselhos Municipais. No entanto, segundo membros da ASPTA e do PATAC que chegaram a participar de discussões em Conselhos, diz que são priorizados interesses individuais e não coletivos, mantendo formas de assistencialismo e clientelismo. Segundo a presidente do PATAC, nas reuniões do Orçamento Participativo “cada um fala de seu problema. Não há uma discussão educativa direcionada ao coletivo: que

---

<sup>233</sup> Entrevista, por telefone, com o Secretário de Ação Social de Lagoa Seca, Iran Stênio Barbosa, em 29 de outubro de 2008.

<sup>234</sup> Em contato com membro atuante em diversos Conselhos tentei levantar informações sobre a organização e funcionamento dessas instâncias. Pessoalmente, o entrevistado mostrou muito boa vontade em auxiliar na pesquisa. Porém, após enviar por e.mail, conforme combinado, as informações de que precisava, passei a ter dificuldades em encontrar e falar com pessoa e também não obtendo respostas aos e-mails enviados. Entre as informações, solicitei que me fosse enviado ao menos alguns desses itens: data de criação e lei, número de membros, número de membros da sociedade civil e do governo, quem ou quais segmentos/entidades da sociedade civil participam (membros de associações comunitárias, religiosas, outras), qual a atividade central do conselho (elaboração de relatórios, organização interna, envio de documentos, propostas de projetos, se existem comissões específicas dentro dos conselhos, forma de escolha da presidência (indicação, plenária), atribuições do presidente, quem propõe a pauta, dinâmica de negociação e implementação, frequência de reuniões.

tipo de investimento melhora a saúde, gera empregos. Não basta escutar reivindicações individuais”<sup>235</sup>.

E essa percepção das lideranças se confirma quando se compara o tratamento dado às organizações da sociedade civil em nível municipal. Membros do sindicato dos trabalhadores rurais (STR) e do Fórum em Defesa da Cidadania de Lagoa Seca caracterizam a relação com o poder local pelo enfrentamento. Assim como as ONGs, as organizações sociais locais também são tratadas como oposição. Os dados da pesquisa empírica coadunam com as informações de pesquisa realizada pelo Instituto Pólis sobre a atuação do Fórum em Defesa da Cidadania de Lagoa Seca: “segundo membros do Fórum, não existe um espaço de atuação conjunta com os poderes constituídos no que diz respeito à elaboração do orçamento. [...] A relação com os vereadores é pautada por brigas e discussões que não visam ao entendimento público daquilo que poderia ser um bem coletivo. É uma relação baseada em *represálias e perseguições*, nas quais o prefeito e os vereadores acusam o Fórum de ser um grupo de perseguidores e arruaceiros. O espaço que pretende desempenhar como espaço plural que busca estimular o exercício da cidadania [...] é deturpado. [Os vereadores] ‘não se abrem não, eles permanecem fechados achando que a gente tem que ficar num canto e que eles são donos da verdade e têm que ficar em outro lugar’”. Conforme Bourdieu, o poder simbólico é o poder de fazer existir e “os insultos, os estigmas racistas, etc., são categoremas, como dizia Aristóteles, ou seja, acusações públicas, atos de designação, de nomeação, que aspiram à universalidade, logo, à autoridade sobre o mundo social” (2004, p. 116). De acordo com uma liderança local e fundadora do Fórum, as demandas apresentadas em forma de propostas a serem incorporada ao orçamento são vistas com hostilidades. Em 2001, de acordo com a pesquisa do Instituto Pólis, “a estratégia dos vereadores para a não incorporação dessas propostas na Lei Orçamentária Anual foi ‘enganá-los’, mentindo sobre a data da audiência pública. A data informada já era um dia depois da aprovação da lei”<sup>236</sup>.

Como podemos perceber ao longo do trabalho, há uma resistência por parte do poder público em democratizar o poder político e as relações sociais. Resistência materializada em tentativas e bloqueios de fato às iniciativas que visam a participação, deliberação e democratização das relações sociais e a convivência com o semi-árido. Tal ocorrência pode dar materialidade, tendo em vista as falas e desafios debatidos durante a realização do VI ENCONASA, à tese de Queiroz (1977) quanto ao fato de que os regimes

<sup>235</sup> Entrevista realizada com a Presidente do PATAC, Ghislaine Duque, em maio de 2006.

<sup>236</sup> PEREIRA, Adriano Homero Vital; MAGALHÃES JR., José César; MARANHÃO, Tatiana de Amorim. *Fórum em Defesa da Cidadania de Lagoa Seca PB*. Instituto Pólis. Sd

políticos inaugurados no país têm sempre incorporados elementos ou a estrutura do sistema anterior.

E se o processo histórico de formação do país inviabilizou ou retardou o aprendizado da participação, como vimos acima, a desigualdade social, ainda não mitigada com a redemocratização e ampliação dos direitos, muitas vezes inviabiliza o rompimento com as relações de dependência e dominação. Nos municípios em que atuam o PATAC e a ASPTA, por exemplo, há famílias que não participam dos Fundos Rotativos Solidários por não dispor de recursos financeiros, mesmo tendo em conta pagamentos em pequenas parcelas – alguns entre R\$18,00 a R\$20,00 mensais. Outras famílias, vivendo e trabalhando na condição de *morador* na propriedade de outrem, não podem obter a cisterna por meio de doação ou participação nos Fundos Rotativos pois não conseguem a autorização do patrão. Este, temendo gerar uma relação de posse, não permite a construção da obra. Os casos mais graves contudo, em relação à viabilização do acesso à água por meio das cisternas para captação da água de chuva, foram relatados sobre o estado do Maranhão, durante a realização do VI ENCONASA. O fato de o momento histórico propiciar o contato com lideranças de organizações sociais que atuam em toda a região Nordeste, através, por exemplo, do Encontro Nacional da Articulação no Semi-Árido Brasileiro (ENCONASA), é extremamente relevante pois permite dar à pesquisa a perspectiva de generalização, requisito tido como fundamental por Florestan Fernandes (Ianni, 2004:85). Durante a realização do VI ENCONASA pude conversar com membros da Coordenação Executiva da ASA Brasil de vários estados e perceber que os bloqueios sociopolíticos e materiais encontrados são muito semelhantes. No Maranhão contudo, as condições estruturais pesam em demasia nos processos de mobilização social e de implementação do PIMC. Foram relatadas diversas formas de bloqueios na tentativa de construção de uma nova cultura política, como cooptação ou difamação de lideranças e controle do acesso à internet nos órgãos públicos. Professores do ensino fundamental e médio denunciam o monopólio da informação: “os prefeitos não colocam internet nas escolas, apenas na sede da prefeitura e para algumas secretarias, os professores não podem usar, só quem trabalha na prefeitura”<sup>237</sup>. Foram relatados ainda dificuldades de acesso aos progressos tecnológicos, no caso da telefonia celular. Sobre as cisternas, em diversos locais a construção é inviabilizada devido às condições materiais de existência: as casas são de taipa e os telhados de palha, o que inviabiliza a captação da água de chuva.

---

<sup>237</sup> Entrevista realizada com membro da Coordenação Executiva da ASA Brasil, pelo estado do Maranhão, durante a realização do VI ENCONASA. Novembro de 2006.

Não obstante, apesar dos bloqueios impostos, a mobilização no semi-árido tem dado mostras de avançar. Na Paraíba já há comunidades em que 100% das famílias possuem cisternas, como é o caso de Gameleira no município de Massaranduba. Em Lagoa Seca foram construídas até dezembro de 2007 1.200 cisternas, sendo 330 resultantes de parceria entre MDS e ASA Brasil, por meio da AP1MC e 32 cisternas construídas em parceria entre MDS e governo estadual. As 838 cisternas restantes foram construídas por recursos financeiros captados pelas ONGs, muitas vezes multiplicados através dos Fundos Rotativos Solidários. Nos 11 estados no âmbito de atuação do P1MC – Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Piauí, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Sergipe, Minas Gerais e Espírito Santo - são 266.847 cisternas construídas até 30 de julho de 2009. Apesar do Programa não avançar no ritmo inicialmente previsto, audacioso diga-se de passagem, uma vez que inicialmente previa a construção de um milhão de cisternas num prazo de cinco anos, os convênios com o governo federal, através do MDS, vêm sendo renovados e os processos levados adiante. A construção das cisternas obedece a um cronograma visando evitar problemas relacionados ao período das chuvas e a negociação de projetos e os trâmites burocráticos institucionais também exigem o cumprimento de determinados prazos, muitas vezes distintos do necessário em termos de realização material.

Interessante observar que o *Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semi-Árido: Um milhão de Cisternas Rurais*, o P1MC, elaborado por diversas organizações e atores da sociedade civil e realizado com apoio do governo federal, através do MDS, se embasa em princípios opostos aos que norteiam o polêmico projeto de *Transposição das Águas do Rio São Francisco*. Enquanto o primeiro tem como meta a pulverização das fontes de água, o segundo prima pela concentração da água em barragens e ao longo de canais. O discurso de ambos, no entanto, tem como base a busca pela democratização do acesso a aquele bem. Entretanto, o projeto de *Transposição das águas do Rio São Francisco* vem sendo questionado pela sociedade, tanto no primeiro quanto no segundo mandato do presidente Luis Inácio Lula da Silva, no tocante à sua função social e seus custos financeiros, apesar do forte apelo social e humano. Tendo em vista aspectos relacionados à redistribuição da água<sup>238</sup> armazenada em médias e grandes barragens, que muitas vezes beneficia apenas centros urbanos, outras vezes apenas grandes proprietários rurais - deixando sem água uma importante parte da população que se encontra dispersa na

---

<sup>238</sup> Tal questão é fruto de observação em pesquisas que desenvolvi na graduação, no mestrado e também devido a participação no projeto: *Visões em torno do desastre: análise das representações sociais da secas, chuvas e obras hídricas no Nordeste*. Projeto desenvolvido com o apoio do CNPq e sob a coordenação da Profa. Dra. Norma Felicidade L. S. Valêncio e do Prof. Dr. Marco Antonio Villa.

área rural da região Nordeste -, busquei saber junto ao Ministério da Integração Nacional se outras alternativas não seriam mais viáveis - como a construção de cisternas para captação da água de chuva, por exemplo-, solução mais barata e já testada pelas organizações sociais.

Em entrevista com *Coordenador Geral de Apoio aos Sistemas Descentralizados da Secretaria de Infra-estrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional*, mencionei algumas informações coletadas<sup>239</sup> em Orós –CE e Assú – Rio Grande do Norte, sobre populações que não possuem acesso a água e que estão próximas das barragens Orós-CE e Armando Ribeiro Gonçalves-RN, respectivamente. Para o Coordenador, “se não há adutoras o problema é do município, nós estamos preocupados com a segurança hídrica e não com a parte social”<sup>240</sup>. E completou: “talvez daqui a 100 anos as populações próximas das barragens continuem sem água”<sup>241</sup>. A resposta, que soa como uma afronta, levou-me a aprofundar algumas questões sobre o *Projeto de Transposição das Águas do Rio São Francisco*, uma vez que o mesmo é apregoado como solução definitiva para o problema das secas, abarcando toda a população do Semi-Árido. De acordo com o Coordenador, “o Projeto atende a 70% da população focada, os outros 30%,” que seria a população dispersa, “não será atendida pelo Projeto ou, às vezes...”, disse de forma reticente, “poderá ser atendida com cisternas”<sup>242</sup>. No caso, a impressão transmitida é que a recorrência à construção de cisternas aparece mais como justificativa do *Projeto de Transposição das Águas do Rio São Francisco* do que da compreensão da viabilidade desse tipo de alternativa.

A fala do Coordenador dá legitimidade aos questionamentos sobre a função social da obra, devido a pouca importância atribuída à população rural e dispersa. As informações reforçam também a relevância de projetos como o P1MC, tanto no quesito de propiciar uma forma de acesso à água às famílias como também por atender uma população que não tem sido foco ou não tem sido abrangida pelas políticas públicas de acesso à água. Porém, apesar da constatação da importância das realizações sociais e materiais levadas adiante no âmbito do P1MC, há que se atentar quanto aos limites de transformação das estruturas conservadoras históricas, tendo em vista a dificuldade de atuação junto ao Estado, ao menos em âmbito local, considerado por Weber (2006, p.37) o mais importante elemento constitutivo de qualquer vida cultural.

---

<sup>239</sup> Projeto em que atuei como colaborador: *Visões em torno do desastre: análise das representações sociais da secas, chuvas e obras hídricas no Nordeste*. Projeto desenvolvido com o apoio do CNPq e sob a coordenação da Profa. Dra. Norma Felicidade L. S. Valêncio e do Prof. Dr. Marco Antonio Villa.

<sup>240</sup> Entrevista realizada em Brasília no Ministério da Integração Nacional (MI), na Secretaria de Infra-estrutura Hídrica, em 27 de maio de 2006.

<sup>241</sup> Idem.

<sup>242</sup> Idem.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme observado ao longo do trabalho, fora confirmada a hipótese inicial da existência de uma relação de conflito entre poder local e ONGs. A investigação foi realizada a partir de aproximações sucessivas buscando identificar e interpretar os fatores que compõem o contexto social pesquisado. Nesse sentido, o estudo de Kerbauy (2000) forneceu o suporte necessário para a condução das investigações, propiciando um arcabouço teórico e metodológico que, apesar de não possuir a mesma destreza para manuseá-lo, busquei utilizar como porta de entrada e orientação no processo de trabalho.

Dessa forma, percebe-se ao longo da pesquisa como a atuação de novos atores institucionais, articulados em uma rede de atores sociais, ao primar pela democratização das relações sociais, num processo de formação e mobilização social, permite entrever relações de poder e dominação que foram sendo atualizadas conforme ocorriam modificações estruturais e institucionais na sociedade. Como no passado, quando as elites com poder econômico e político perceberam as transformações inelutáveis pela qual a sociedade passava e aderiram ao processo de mudança visando preservar ou transferir para novas bases as formas tradicionais que davam condições para a continuidade no exercício do poder - buscando “privilegiar, politicamente, o prestígio social dos estamentos senhoriais [...], bem como em alcançar e manter, assim, o monopólio social do poder”<sup>243</sup> -, na atualidade pode se perceber a repetição de estratégias semelhantes, o que dá robustez à tese de Bursztyn (1989) da recorrência à mudanças para manter o continuísmo. O trabalho desse autor fora bastante esclarecedor permitindo identificar no estabelecimento de relações sociais verticais as práticas dos chamados *novos coronéis*, atitudes que buscam se reproduzir inclusive nas relações sociais horizontais. Desse modo, o que se percebe é que a forma de inserção e atuação dos novos atores institucionais – organizações sociais e ONGs – criam uma nova configuração social no semi-árido e, ao mudar a forma de organizar o espaço social, muda a forma de se organizar as relações de poder, o que tem despertado manifestações de resistência por membros do poder local.

No primeiro capítulo o que se observa é que se há uma peculiaridade do desenvolvimento econômico ela não aponta para a diferenciação social, força interna tida como capaz de engendrar mudanças no âmbito do sistema político. As condições identificadas

---

<sup>243</sup> FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1976. Trata-se da burocratização da dominação estamental, isto é, absorção dos papéis administrativos, jurídicos e políticos configurados em torno da ordem legal emergente. P.55.

comportam as principais características que vinham sendo apontadas pela literatura política brasileira, como por exemplo, municípios pequenos, rurais e tradicionais, sujeitos ao controle de tipo personalista e tradicional. Há ainda evidências da existência de ao menos um grupo de base familiar que vem disputando e conseguindo ocupar o poder político no município. A forma personalista como são configuradas as eleições, fortemente polarizadas em torno de nomes de candidatos, recorrência a compra de votos, perseguições e irrelevância no debate entre partidos políticos, ajuda a completar o quadro.

No segundo capítulo vimos como as diversas situações que engendram as relações de dependência permitem uma estruturação das relações sociais em bases que reforçam as relações de dominação. E apesar da percepção da existência de um esforço visando não alterar as estruturas da sociedade local, as demandas da população são sempre vistas negativamente, ora como principal problema, ora como perturbação. A omissão do poder local na alteração das condições vigentes pode ser observada no desconhecimento manifesto por representantes do poder público – no caso a presidente da Câmara dos Vereadores – sobre a estrutura e funcionamento do fornecimento d'água com caminhões-pipa. No caso, a indiferença em relação ao serviço que mais demanda a presença do poder público no município, permite a interpretação em bases que apontam para busca do monopólio social do poder em detrimento do interesse público propriamente dito.

No terceiro capítulo o esforço se dirige especificamente ao modo de atuação das ONGs e sua relação com o poder local. Aqui é importante perceber como a configuração do PIMC, ao primar pela democratização das relações sociais centrada no processo de formação e mobilização social mais do que na realização de obras, culmina por desencadear resistência por parte do poder local a formas de organização social. Nas análises, alguns aspectos dessas relações evidenciam como a lógica de atuação das organizações sociais, faz com que o Estado, através de seus representantes no âmbito estadual e municipal, exponha a sua lógica de ação, na qual a participação democrática nos processos deliberativos e quase sempre vista como um problema. No entanto, a própria dimensão do Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semi-Árido: Um milhão de Cisternas Rurais, o PIMC, começa a dar mostras das dificuldades de conciliar mobilização social e realização material, tendo em vista os trâmites burocráticos e a necessidade de cumprimento de prazos no uso dos recursos financeiros, o que nem sempre permite o trabalho de mobilização social. A questão foi debatida durante a realização do VI ENCONASA – Encontro Nacional da Articulação no Semi-Árido Brasileiro (ASA), realizado no Crato – CE, no ano de 2006.

No tocante às perguntas levantadas inicialmente, as respostas estão no corpo do trabalho. Vimos no I Capítulo que não há um dinamismo econômico capaz de propiciar uma diferenciação social e a organização da sociedade em bases mais complexas, o que poderia engendrar mudanças no sistema político. As mudanças no âmbito institucional repercutem de maneira distinta no âmbito local, tendo em vista que algumas dessas mudanças são incorporadas mas também reconfiguradas ou reelaboradas visando reproduzir práticas tradicionais locais, a exemplo das instâncias ‘participativas’. Desse modo, a existência de mecanismos de participação institucionais contribui mais no sentido de ocultar a realidade social, dando uma aparência democrática a relações tradicionais, adequando-as a práticas clientelistas, o que prejudica ou inviabiliza o exercício da cidadania. O fato permite entrever a atualidade da tese de Queiroz (1977), segundo a qual os regimes políticos inaugurados no país têm sempre incorporados elementos ou a estrutura do sistema anterior, haja vista a opção por um sistema político em que as decisões estejam centralizadas na esfera do poder do Estado.

Nesse sentido é interessante perceber, já respondendo a última questão, a busca incessante por reproduzir ou recriar um contexto social permeado pelas relações de dependência e dominação. Alguns trabalhos<sup>244</sup> no Brasil têm criticado a visão de Putnam, alegando não ser necessário uma tradição cívica para que haja sinergia entre governos e sociedade. O trabalho de Coelho vai nesse sentido ao afirmar que “a escolha por projetos políticos de tipo participativo pode gerar uma sinergia positiva entre governos e sociedade a partir de uma ação estatal que induz e mobiliza a relação entre agências públicas e entidades sociais. Como bem afirma Evans, tal sinergia é passível de ocorrer entre governos e sociedade com ou sem nenhuma experiência prévia de participação ou tradição cívica. A visão neo-institucionalista de Evans faz frente à visão mais tradicional de Putnam, que apregoa ser mais razoável pensar numa relação de construção conjunta de políticas públicas entre Estado e sociedade quando essa última é dotada de capital social”<sup>245</sup> (COELHO, 2007, p. 107). Entretanto, as dificuldades encontradas pelas próprias organizações sociais na condução de processos organizativos dentro de uma ótica democrática apontam as limitações engendradas pelo contexto social, especialmente no que se refere a relações verticais entre sociedade civil e Estado. A resistência à constituição de uma nova cultura política de convivência com o semi-

---

<sup>244</sup> Ver trabalho de COELHO, Denílson Bandeira in: A participação social no Nordeste. (Org.) Avritzer, Leonardo. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

<sup>245</sup> Cabe ressaltar que o conceito de capital social utilizado por Putnam difere do conceito de capital social utilizado por Bourdieu. O primeiro refere-se à coesão social, “características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando ações coordenadas” (2005, p. 177). Já o segundo chama a atenção para recursos de luta, de diferenciação social, como a hierarquização por exemplo.

árido, manifesta tanto na opção por relações de clientelismo e dominação - cisternas sem calhas ou longe das casas, visando a manutenção do caminhão-pipa, disseminação da desconfiança, visando desarticular o processo de mobilização social em andamento, adaptação às relações tradicionais dos mecanismos participativos - apontam para a importância do contexto social na assimilação ou reconfiguração das mudanças institucionais e estruturais, corroborando as afirmações de Putnam (2005). Nesse sentido, conforme conclui Teixeira, “as ONGs são a expressão do processo de democratização brasileiro. Analisá-las dá a exata dimensão do que foi (e ainda é) a luta pela democratização no Brasil [...]” (2003, p. 10).

## 5 TRABALHO DE FOTODOCUMENTAÇÃO



Movimentação em frente a Sede da Prefeitura Municipal de Lagoa Seca por volta das 9 horas da manhã. Dezembro de 2005. Segundo o atual prefeito, o principal problema do município “são pessoas pedindo na porta da prefeitura”.



Imagem interna das instalações do Programa Bolsa Família. Em destaque Foto do Prefeito Municipal. Outubro de 2008.



Ao fundo, instalações da Delegacia de Polícia de Lagoa Seca. O local não é pavimentado e durante o pleito municipal de outubro de 2008 permaneceu fechado.



Eleições 2008: manifestações de apoio a candidatos em bairro de Lagoa Seca-PB.



Cisternas construídas no município de Queimadas-PB pelo Projeto Cooperar (financiamento Banco Mundial e governo do estado da Paraíba). De acordo com proprietários, as cisternas foram construídas longe das casas “para facilitar o abastecimento com caminhões-pipa”.



Mais uma cisterna construída pelo Projeto Cooperar: observe a distância em relação à casa.



Cisterna doada pela Prefeitura de Lagoa Seca. Obra ficou paralisada cerca de dois anos e fora concluída no primeiro semestre de 2008, coincidentemente ano eleitoral. Sítio Cana.



Construção de cisterna iniciada por família sorteada pela Prefeitura de Lagoa Seca. Como na imagem anterior, obra ficou paralisada por mais de um ano.



Sítio Cana - Comunidade em que famílias foram sorteadas.



Fonte de abastecimento d'água da comunidade retratada na imagem anterior.  
Sítio Cana, Lagoa Seca, novembro de 2006.



Cisterna comunitária construída por meio dos Fundos Rotativos Solidários. Sítio Cana, Lagoa Seca, novembro de 2006.



Cisterna particular construída por meio dos Fundos Rotativos Solidários. Participação no Fundo Rotativo só foi possível devido ao recebimento dos recursos do Programa Bolsa Família.



Comunidade Gameleira, município de Massaranduba: evento de comemoração. 100% das famílias obtiveram cisternas para captação de água de chuva.



Comunidade Gameleira – município de Massaranduba-PB. Exposição e valorização da produção e experiências dos agricultores/as familiares. Além do capim, variedades de sementes, artesanato, há também xaropes e outros remédios caseiros produzidos pelas mulheres.

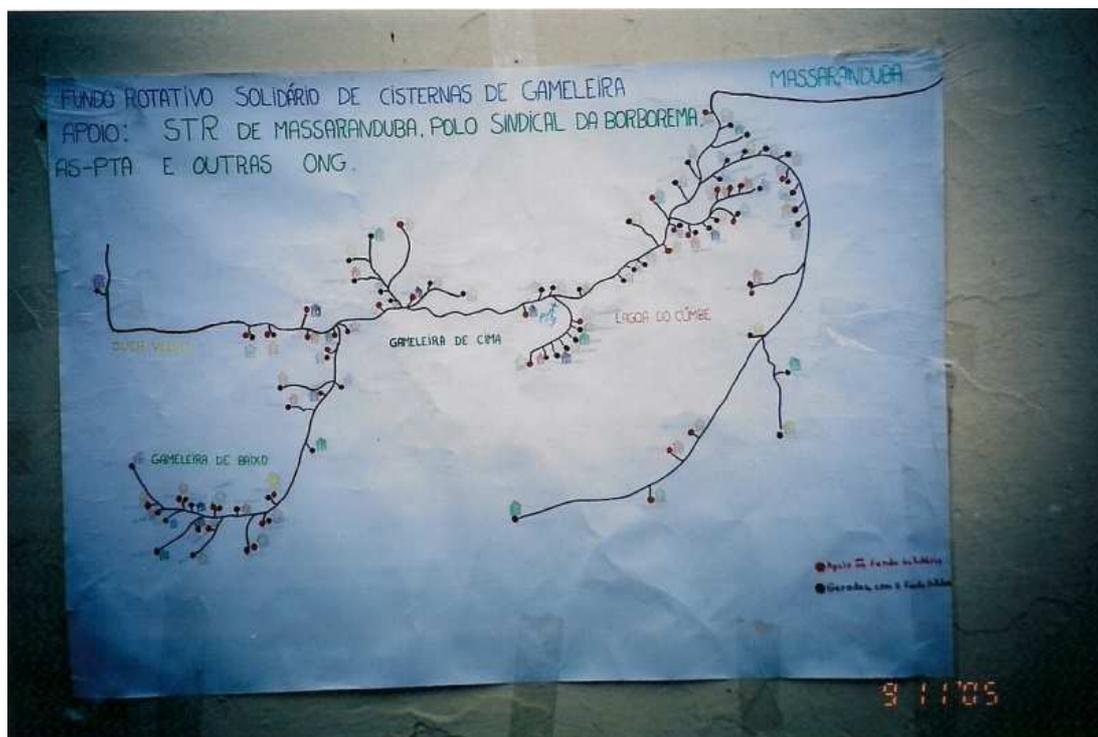
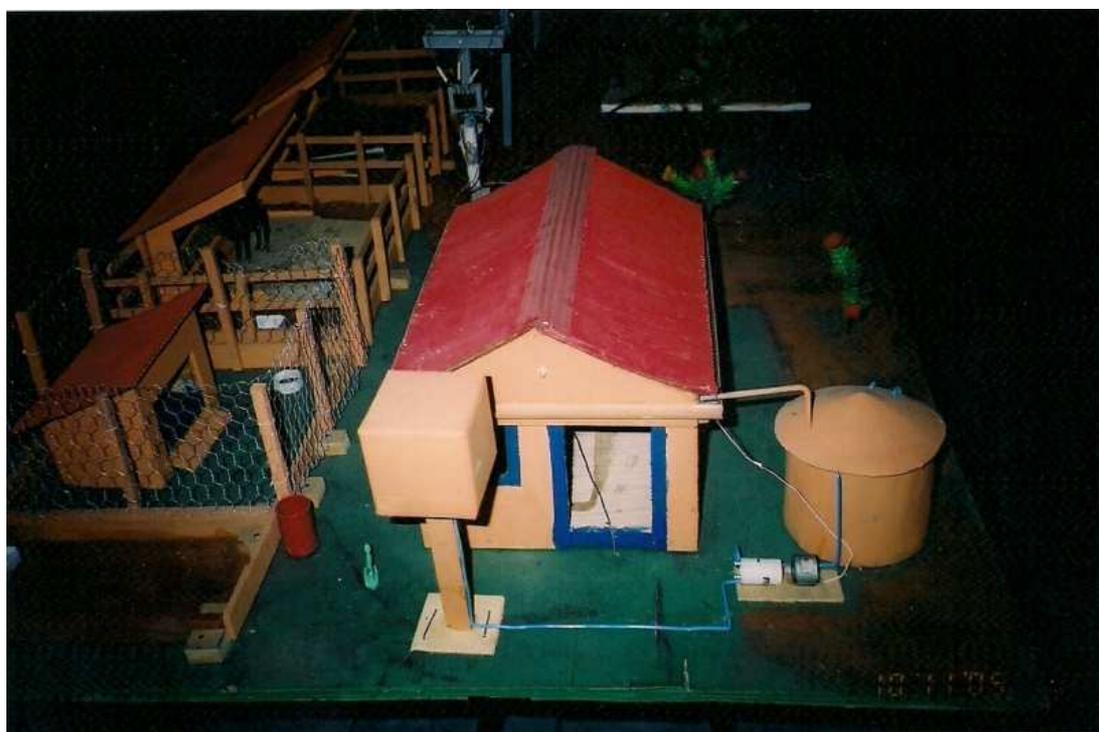


Ilustração dos locais nos quais foram construídas cisternas por meio dos Fundos Rotativos Solidários.



Materialização de idéias e projetos, por meio de maquetes, valorizando o artesanato local. Projeto cisternas e criação animal.



Lagoa Seca: feira semanal de produtos orgânicos organizada pela ASPTA, STR e outras organizações locais. Visa, além da comercialização de parte da produção da agricultura familiar, a valorização das experiências referenciadas e desenvolvidas.



Movimentação na região central nas eleições de cinco de outubro de 2008. Ao fundo, caminhão-pipa utilizado para fechar ruas.



Lagoa Seca: donas de casa realizam percurso diário em busca d'água para beber e cozinhar. A água é obtida em um poço artesiano localizado próximo à Matriz e a Câmara dos Vereadores, na região central.

## 6 REFERÊNCIAS

ANDRADE, Manoel Correia de. **A terra e o homem no Nordeste**. 3 ed. São Paulo: Brasiliense, 1973.

ANDRADE, Cláudia. TSE mantém cassação do governador da PB, e segundo colocado, José Maranhão, assumirá cargo. UOL Notícias. 17 de fevereiro de 2009. Disponível em:

<http://noticias.uol.com.br/politica/2009/02/17/ult5773u656.jhtm>. Acesso em 18 de fevereiro de 2009.

ALENCAR, Kennedy. *Aldo e Arlindo disputam o baixo clero*. **Folha Online**. 06 de janeiro de 2007. Disponível em:

<http://www1.folha.uol.com.br/folha/colunas/brasisiaonline/ult2307u135.shtml>. Acesso em 11 de maio de 2007.

ARAÚJO, Tânia Bacelar. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro**: heranças e urgências. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2000.

AVRITZER, Leonardo. A participação Social no Nordeste. In: **A participação Social no Nordeste**. AVRITZER, Leonardo (Org.). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

BAVA, Silvio Caccia. O terceiro setor e os desafios do Estado de São Paulo para o século XXI. In **ONGs, identidade e desafios atuais**. São Paulo: Cardenos Abong, n..27 – maio de 2000.

BAHÉ, Marco (texto) e CALDAS, Léo (fotos). O preço da água: projetos baratos, pequenos e independentes já estão irrigando o Semi-Árido. **Época**, nº 322 de 19 de Julho de 2004. pág. 92 a 95.

BOURDIEU, Pierre. **Coisas Ditas**. Trad. Cássia R. da Silveira e Denise Moreno Pegorim; revisão técnica Paula Montero. São Paulo: Brasiliense, 2004.

BOURDIEU, Pierre; CHAMBOREDON, J.C.; PASSERON, J.C. **Ofício de sociólogo: metodologia da pesquisa na sociologia**. Trad. Guilherme João de Freitas Teixeira. 6 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

BOURDIEU, Pierre. **Meditações Pascalianas**. Trad. Sérgio Miceli. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional, SDR, Adene. **Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semi-Árido – PDSA**. Versão preliminar para discussão, Brasília, 2005.

BRASIL. Ministério da Viação e Obras Públicas. DNOCS. *O Problema das Secas*. Eng.

Miguel Arrojado Ribeiro Lisboa. (Separata do Boletim do DNOCS, N.º6, Vol.20, Novembro de 1959. Homenagem do Boletim DNOCS ao cinquentenário do órgão.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br). Execução Física do Programa Cisternas. Acumulado 2003 – dezembro de 2007. Dados retidos do SIGA em 11 de janeiro de 2008. Acesso em agosto de 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) - Programa Ação Cisternas. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/programas/seguranca-alimentar-e-nutricional-san/cisternas/cisternas-1/programas/seguranca-alimentar-e-nutricional-san/cisternas/cisternas-2/controle-e-monitoramento> . Acesso em agosto de 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Disponível em: <http://www3.transparencia.gov.br/TransparenciaPublica/> . Acesso em agosto de 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: [www.territoriosdacidadania.gov.br](http://www.territoriosdacidadania.gov.br). Acesso em 15 de agosto de 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/programas/rede-suas/protecao-social-basica/paif>. Acesso em 30 de outubro de 2008.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Org.) **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Trad. Carolina Andrade. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998. 316 p.

BURSZTYN, Marcel. **O poder dos donos, 20 anos depois... ou a incrível e triste história das populações desfavorecidas e suas elites desalmadas**. Raízes: revista de ciências sociais econômicas. UFCG, PPGS/UFCG. Vol. 22, nº 01 (jan.- jun. /2003). Campina Grande, UFCG/PPGS, 2003.

CAMPOS, Nivalda Aparecida. **A grande seca de 1979 a 1983: um estudo de caso das ações do governo federal em duas sub-regiões do estado do Ceará (Sertão Central e Sertão dos Inhamuns)**. Dissertação de mestrado. São Carlos: UFSCar, 2004.

CAMAROTTI, Gerson. LIMA, Maria. *Baixo clero impõe fisiologismo na disputa na Câmara*. **O Globo**. País. Pag. 10. 10 de dezembro de 2006. Disponível em: <http://clipping.planejamento.gov.br/noticias.asp?NOTCod=325544>. Acesso em 11 de maio de 2007.

CARVALHO, José Murilo de. **Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi**. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 5 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CARVALHO, José Murilo de. “**Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: uma discussão conceitual**”. Dados, v. 40, n.2 (1997), pp. 229-249.

COELHO, Denílson Bandeira. Gestão municipal e arranjos participativos em Pernambuco: entre racionalidade política e ajustes distributivos. In **Participação Social no Nordeste**. Org. Leonardo Avritzer. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

COELHO, Vera Schattan P. **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. COELHO, Vera Schattan P. e NOBRE, Marcos (Orgs.). São Paulo: Ed.34, 2004.

COSTA, Emília Viotti da. TV Cultura. Fundação Padre Anchieta. Programa RodaViva. 02 de abril de 2001. Disponível em: <http://www.tvcultura.com.br/rodaviva>. Acesso em junho de 2008. Entre os temas tratou de seu livro: *O Supremo Tribunal Federal e a construção da cidadania*.

COUTINHO, Joana Aparecida. **ONGs e políticas neoliberais no Brasil**. Tese de doutorado. PUC, São Paulo. 2004.

DAGNINO, Evelina. **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DAMATTA, Roberto. **A casa & a rua**: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil. 5 ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

DUQUE, Ghislaine. **Da abertura democrática à democratização efetiva**: a experiência da Articulação do Semi-Árido na Paraíba. ASA/PB. s.d.

DUQUE, Ghislaine, DINIZ, Paulo [et. al]. **Desenvolvimento territorial no Nordeste**: um método de diagnóstico e planejamento participativos. Texto diagnóstico. Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Lagoa Seca – PB, AS-PTA, UFGC e CIRAD. s.d.

DUQUE, Ghislaine; SIDERSKY, Pablo; OLIVEIRA, Maria do Socorro de L. **Fundos Rotativos, organização e desenvolvimento local no Semi-Árido Paraibano**. Potencial e limites do resgate das tradições de reciprocidade. GT 1 – Iniciativas para o fortalecimento da Agricultura Familiar. Trabalho apresentado na SBSP – 2004 – Aracaju, 20 a 22 de outubro.

ELIAS, Norbert. **Sobre o tempo**. Editado por Michael Shröt; Trad. Vera Ribeiro; revisão técnica Andrea Daher. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1998.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 6 ed. v.1. Porto Alegre, Globo, 1984.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 5 ed. v.2. Porto Alegre, Globo, 1984. Cultura, Instituto Superior de Estudo Brasileiros, 1959.

FERNANDES, Rubem César. **Privado porém público**: o terceiro setor na América Latina. 3 ed. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FERNANDES, Kamila. Sem verba, Exército deixa de levar água para vítimas da seca. **Folha de São Paulo**. Cotidiano. 16 de outubro de 2007. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1610200721.htm>. Acesso em Dezembro de 2007.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Org. e Trad. Roberto Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

FURTADO, Celso. **A fantasia desfeita**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

GÁSPARI, Elio. *Eu, Gabrielli*. **Folha de São Paulo**. Caderno A22. 17 de setembro de 2006.

GIRALDI, Renata & GUERREIRO, Gabriela. *Além de Cunha Lima, mais sete governadores podem ser cassados pelo TSE*. **FolhaOnline**. Disponível em: [www.folhaonline.com.br](http://www.folhaonline.com.br). Acesso em 21 de novembro de 2008.

HIPPOLITO, Lucia. *Governo usa aumento de deputados para acalmar baixo clero*. **UOL Notícias**. Disponível em: <http://noticias.bol.uol.com.br/brasil/2007/05/08/ult249u527.jhtm>. Acesso em 11 de maio de 2007.

IANNI, Octávio (Org.). **Florestan Fernandes**: sociologia crítica e militante. São Paulo: Expressão Popular, 2004.

IBGE. *Censo Agropecuário 1996*. Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Acesso em 25 de outubro de 2008.

IBGE. *Censo Demográfico 2000*. Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Acesso em agosto de 2005.

IBGE. *Censo Agropecuário de 2006*. Primeiros resultados. Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Acesso em 25 de outubro de 2008.

IBGE. *Cidades*. Disponível em: [www.ibge.gov.br/cidades](http://www.ibge.gov.br/cidades). Acesso em outubro de 2008.

IBGE. *Cadastro Central de Empresas 2004*. Malha municipal digital do Brasil: situação em 2001. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php>. Acesso em 19 de setembro de 2007.

IBGE. Economia. Finanças Públicas do Brasil. Finanças públicas 2003. Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Acesso outubro de 2007.

KERBAUY, Maria Tereza Miceli. **A morte dos coronéis**: política interiorana e poder local. Araraquara:FCL/Laboratório Editorial/UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 2000.

LAGOA SECA. Cartilha: *Agricultura Familiar em Lagoa Seca*. STR de Lagoa Seca. 2ª edição. sd.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 3. ed. São Paulo: Ed. Nova Fronteira, 1997.

LEAL, Victor Nunes. **O coronelismo e o coronelismo de cada um**. Dados. Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, VJol.23. nº 1, 1980, PP. 11 a 14.

LEWIN, Linda. **Política e parentela na Paraíba**: um estudo de caso da oligarquia de base familiar. Trad. André Villalobos. Rio de Janeiro: Record, 1993.

LOPES, Eliana Barreto de Menezes. A ambigüidade dos discursos: as organizações não-governamentais (ongs) e a esfera pública não estatal. In **Cadernos de Campo**/Programa de Pós-graduação em Sociologia Unesp – Araraquara. Nº 8, 2001.

MACEDO, Hypérides. **A chuva e o chão na terra do sol**. São Paulo: Maltese, 1996.

MAGALHÃES, Antônio R.; BEZERRA NETO, Eduardo (Org.). **Impactos sociais e econômicos de variações climáticas e respostas governamentais no Brasil**. Fortaleza: IOCE, 1980.

MARTINS, José de Souza. **A sociabilidade do homem simples**: cotidiano e história na modernidade anômala. 2 ed. rev. e ampl. São Paulo: Contexto, 2008.

MARSHALL, T. H. “Cidadania e classe social”. In. T.H. Marshall, **Cidadania, classe e status**. Trad. De Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, [1963], 1967. p. 57-114.

MOSCOVICI, S. O poder das idéias; O fenômeno das representações sociais; A história e a atualidade das representações sociais. In **Representações sociais: investigações em psicologia social**. 3a edição. Petrópolis: Vozes, 2004

MOTA, Áurea. Fissuras na estrutura do mandonismo: transformações recentes e ampliação do escopo democrático na Bahia. In **Participação Social no Nordeste**. AVRITZER, Leonardo (Org.). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial. In **Revista brasileira de Ciências Sociais**./Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. V.18 N° 52, Fevereiro de 2003.

OLTRAMANI, Alexandre. Sociedade Secreta. Brasil. **Veja**. Edição 2020 de 8 de agosto de 2007. Disponível em: [http://veja.abril.com.br/080807/p\\_060.shtml](http://veja.abril.com.br/080807/p_060.shtml). Acesso em setembro de 2007.

PARAÍBA. Tribunal Regional Eleitoral. Disponível em: <http://www.tre-pb.gov.br>. Acesso em 11 de maio de 2009.

PARAÍBA. Governo da Paraíba. “*Estado beneficia 58 moradias com a construção de cisternas*”. 15 de agosto de 2008. Disponível em:

[http://www.paraiba.pb.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=28360&Itemid=2](http://www.paraiba.pb.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=28360&Itemid=2). Acesso em 27 de agosto de 2008.

PARAÍBA. Governo da Paraíba. Secretário Etiel Santiago afasta comandante e parte do efetivo da PM de Conceição. 12 de setembro de 2008. Disponível em: [http://www.paraiba.pb.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=28702&Itemid=2](http://www.paraiba.pb.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=28702&Itemid=2). Acesso em 20 de setembro de 2008.

PARAÍBA. Governo da Paraíba. Kelson ressalta postura da PM nessas eleições. 17 de setembro de 2008. Disponível em: [http://www.paraiba.pb.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=28755&Itemid=2](http://www.paraiba.pb.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=28755&Itemid=2). Acesso 20 de setembro de 2008.

PUTNAN, Robert D.; LEONARDI, Robert e NANETTI, Raffaella Y. **Comunidade e Democracia**: a experiência da Itália moderna. 4 ed. Trad. Luiz Alberto Monjardim. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. **O Mandonismo local na vida política brasileira**: (da colônia à Primeira República) Ensaio de Sociologia Política. Publicação do Instituto de Estudos Brasileiros. São Paulo, 1969.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. O coronelismo numa interpretação sociológica. In: **História Geral da Civilização Brasileira**. Tomo III. O Brasil Republicano. v.1. Estrutura de poder e economia. São Paulo: Difel, 1975.

SABOURIN, Eric, DUQUE, Ghislaine & MALAGODI, Edgard. **Novos atores do desenvolvimento rural no semi-árido brasileiro: uma visão crítica do período 1997-2002**. Raízes: revista de ciências sociais econômicas. UFCG, PPGS/UFCG. Vol. 22, nº 01 (jan.- jun. /2003). Campina Grande, UFCG/PPGS, 2003.

SABOURIN, Eric. Desenvolvimento da Agricultura familiar e construção de territórios no Nordeste Semi-Árido. In **As Ciências Sociais: desafios do milênio**. Org. Vânia de

Vasconcelos Gico, José Antonio Spinelli Lindoso, Pedro Vicente Costa Sobrinho. Natal, RN: EDUFRN, 2001.

SANTOS, Boaventura de Souza. Os processos da globalização. In **A globalização e as Ciências Sociais**. SANTOS, Boaventura de Souza (org.). 3 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SCOLESE, Eduardo. Eleições 2008: *Bolsa Família sustenta novo voto de cabresto no Nordeste, Candidatos ameaçam tirar o benefício de eleitores que pretendem votar na oposição*. **Folha de São Paulo**. Brasil. A4. 24 de setembro de 2008.

SILVEIRA, Luciano; VICTOR, Roselita; ANACLETO, Nelson. Organizações locais na promoção do desenvolvimento. **Saindo de trás do birô: a reconstrução do movimento sindical no agreste da Paraíba**. Revista Agriculturas: experiências em agroecologia. v.4, nº2 – julho de 2007. p. 10 e 11.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. **Identidades em construção: as organizações não-governamentais no processo brasileiro de democratização**. São Paulo: Annablume; FAPESP; Instituto Pólis, 2003.

TSE Eleitorado WEB – Justiça Eleitoral – *Evolução do Eleitorado Município – Estado – PB*.

Disponível em: [www.tse.gov.br](http://www.tse.gov.br). Acesso em 01 de setembro de 2008.

VILAÇA, Marcos Vinícios ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti. **Coronel, Coronéis**. 2.ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro; Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1978.

VILELA, Jorge Mattar. **O dinheiro e suas diversas faces nas eleições municipais em Pernambuco**. In Mana 11(1):267-296, 2004.

VILLA, Marco Antônio. **Vida e morte no sertão: a história das secas no século XIX e XX**. São Paulo: Ática, 2000.

VILLA, Marco Antônio. *A crise política e o coronelismo*. **Folha de São Paulo**.

Tendências & Debates. A2. 04 de outubro de 2005.

- VILLA, Marco Antônio. *A crise política e o Judiciário*. **Folha de São Paulo**. Tendências/ Debates. 13 de junho de 2007. A2. Disponível em: [www1.folha.uol.com.br](http://www1.folha.uol.com.br). Acesso em 13 de junho de 2007.
- VILLA, Marco Antônio. Conjuntura Política. *Um cenário desolador*. **Folha de São Paulo**. 13 de fevereiro de 2006.
- VILLA, Marco Antônio. *Canudos e os novos territórios lulistas*. Especial para a Folha. **Folha de São Paulo**. 04 de novembro de 2006.
- VILLA, Marco Antônio. *A Campanha eleitoral já começou*. Tendências & Debates. **Folha de São Paulo** 05 de março de 2008.
- VILLA, Marco Antônio. *Os novos mandões municipais*. **Folha de São Paulo**. Tendências & debates. 13 de agosto de 2008.
- WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas – o rural como espaço singular e ator coletivo. **Estudos Sociedade e Agricultura**, 15, outubro 2000: 87-145.
- WEBER, Max. Conceitos sociológicos fundamentais; Os tipos de dominação. In **Economia e Sociedade**. Trad.Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; Revisão técnica de Gabriel Cohn – Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999. 464 p.
- WEBER, Max. **A “objetividade” do conhecimento nas ciências sociais**. Trad. Gabriel Cohn. São Paulo: Ática, 2006 (Ensaio comentado).
- ZALUAR, Alba. Utilidades inúteis. **Folha de São Paulo**. Opinião, 12 de maio de 2008. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz1205200806.htm>. Acesso em 12 de maio de 2008.

## 7 BIBLIOGRAFIA

ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. 2 ed. São Paulo, Campinas: Hucitec e Editora da Unicamp, 1998 (Estudos Rurais).

ANDRADE, Regis de Castro. Processos decisórios na Câmara dos Vereadores e na Assembléia Legislativa de São Paulo. In **Processos de governo no Município e no Estado: uma análise a partir de São Paulo**. ANDRADE, Regis de Castro (Org.). São Paulo: Edusp/Fapesp, 1998.

AQUINO, Joacir Rufino de & SANTOS, Robério Ferreira dos. **Novos desafios para o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar nordestina**. Raízes: revista de ciências sociais econômicas. UFCG, PPGS/UFCG. Vol. 21, nº 01 (jan.- jun./2002). Campina Grande, UFCG/PPGS, 2002. Associação Nordestina de Crédito e Assistência Rural, ANCAR CEARÁ. **Contribuição para um plano de ação em caso de seca**. 1966.

ARON, Raymond. **As etapas do pensamento sociológico**. Trad. Sérgio Bath. 7ª Ed. São Paulo : Martins Fontes, 2008 (Coleção tópicos).

ARRETCHE, Marta T.S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. V.14, n.40, jun. 1999.

BAZIN, Frédéric. **O planejamento regional no contexto da descentralização: uma ferramenta de negociação entre os atores sociais**. Raízes: revista de ciências sociais econômicas. UFCG, PPGS/UFCG. Vol. 22, nº 01 (jan.- jun. /2003). Campina Grande, UFCG/PPGS, 2003.

BOTTOMORE, T.B. **As elites e a sociedade**. Trad. Otávio Guilherme C.A. Velho. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

COHN, Gabriel. **Dos riscos que se corre nas ciências sociais**. Tempo Social. Rev.Sociol. USP, S. Paulo, 13(1): 39-47, maio de 2001.

CALLADO, Antônio. **Os industriais da seca e os ‘galileus’ de Pernambuco**: aspectos da luta pela Reforma Agrária no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1960.

COUTO, Cláudio Gonçalves. Negociação, Decisão e Governo: padrões interativos na relação executivo-legislativo e o caso paulistano. In **Processos de governo no Município e no Estado**: uma análise a partir de São Paulo. ANDRADE, Regis de Castro (Org.). São Paulo: Edusp/Fapesp, 1998.

CUNHA, Euclides da. **Os Sertões**: campanha de Canudos. São Paulo: Círculo do Livro S.A. s.d.

DIEGUES, Antonio Carlos. (Org. e Trad.) **A ecologia política das grandes ONGs transnacionais conservacionistas**. São Paulo: NUPAUB/USP, 2008. 193 p.

DINIZ, Paulo César. **Ação coletiva e convivência com o semi-árido: a experiência da Articulação do Semi-Árido Paraibano**. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Sociologia – PPGS- UFCG, Campina Grande, 2002.

DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local**. São Paulo: Brasiliense, 1999. (Coleção Primeiros Passos).

DUQUE, José Guimarães. **Solo e água no Polígono das Secas**. Mossoró: Fundação Guimarães Duque/ESAM, 1987.

EMBRATER. **Sistema de convivência com a seca para a pequena e média propriedade do Nordeste semi-árido**. Brasília, 1981. 44 p. (Documento 15).

EMBRATER. **Extensão rural e sistemas de convivência com a seca no Nordeste**, por Glauco Olinger. Brasília, 1982. (Estudos diversos, 14).

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. 7 ed. Trad. Leandro Konder. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira S.A. 1981.

FERREIRA, Lúcia da Costa. Conflitos sociais contemporâneos: considerações sobre o ambientalismo brasileiro. **Ambient. soc.**, Campinas, n.5, dez. 1999. Disponível em

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414753X1999000200004&lng=p](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414753X1999000200004&lng=p&t&nrm=iso)>. acessos em 02 set. 2009. doi: 10.1590/S1414-753X1999000200004.

GOMES, Gustavo Maia. **Velhas secas em novos sertões**: continuidade e mudanças na economia do Semi-Árido e dos Cerrados nordestinos. Brasília: IPEA, 2001.

GUERRA, Paulo de Brito. **A civilização da seca**. Fortaleza: Dnocs, 1981.

GUERRA, Paulo de Brito. **Flashes das secas**. 2 ed. Fortaleza, Dnocs, 1984.

GUIMARÃES, Alberto Passos. **Quatro séculos de latifúndio**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1968.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. 8 ed. Rio de Janeiro: Livraria José Olímpio, 1975 (Coleção Documentos Brasileiros).

IANNI, Octavio. AS CIÊNCIAS SOCIAIS NA ÉPOCA DA GLOBALIZAÇÃO. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 13, n. 37, jun. 1998. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69091998000200002&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091998000200002&lng=pt&nrm=iso)>. acessos em 16 abr. 2009. doi:10.1590/S0102-69091998000200002.

LEIS, Héctor Ricardo. A sociedade dos vivos. **Sociologias**. Porto Alegre, n. 9, 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1517-45222003000100012&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222003000100012&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 03 setembro de 2006. doi: 10.1590/S1517-45222003000100012.

MARTINS, José de Souza. **Não há terra para se plantar nesse verão**. Petrópolis: Vozes, 1986.

MARTINS, José de Souza. **Cativeiros da terra**. São Paulo: Editora Ciências Humanas, 1979 (Série Brasil Ontem e Hoje, v.6).

MENEZES, Marilda Aparecida de & CUNHA, Luis Henrique. **O espaço nordestino nas memórias e narrativas dos atores sociais**. Ariús: Revista de Ciências Humanas, UFCG. v. 12, nº1, 2003 – jan./jun. 2004.

MENEZES, Marilda Aparecida de. **O cotidiano camponês e a sua importância enquanto resistência à dominação: a contribuição de James C. Scott.** Raízes: revista de ciências sociais econômicas. UFCG, PPGS/UFCG. Vol. 21, nº 01 (jan.- jun./2002). Campina Grande, UFCG/PPGS, 2002.

MESQUITA, Erle Cavalcante. Participação, atores políticos e transformação institucional no Ceará. In **Participação Social no Nordeste.** AVRITZER, Leonardo (Org.). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

MODESTO, Paulo. Reforma administrativa e marco legal das organizações sociais no Brasil: as dúvidas dos juristas sobre o modelo das organizações sociais. IN **Terceiro Setor: reflexão sobre o marco legal.** MEREGE, Luiz Carlos (coord.); BARBOSA, Maria Nazaré Lins (Org.) Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2001.

OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma religião.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

PRADO Jr., Caio. **A questão agrária.** São Paulo: Brasiliense, 1979.

PRALON, Eliana M. & FERREIRA, Gabriela Nunes. Centralidade da câmara municipal de São Paulo no processo decisório. In **Processos de governo no Município e no Estado: uma análise a partir de São Paulo.** ANDRADE, Regis de Castro (Org.). São Paulo: Edusp/Fapesp, 1998.

QUINTANEIRO, Tânia et. al. **Um toque de clássicos: Marx, Durkheim e Weber.** 2ª edição rev. ampl. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002, 159 p. (Aprender).

SADEK, Maria Tereza. Terceiro Setor: o que mudar? IN **Mudança social e reforma legal: estudos para uma nova legislação do terceiro setor.** FALCÃO, Joaquim; CUENCA, Carlos (Org.). SADEK, Maria Tereza [et. al]. Brasília, DF: Conselho da Comunidade Solidária: UNESCO: BID: FFB, 1999. – (Série Marco Legal. Terceiro Setor, 3)

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. **Max Weber: entre a paixão e a razão.** 3 ed. Campinas, SP : Editora da UNICAMP, 2004.

SCOTT, James C. **Formas cotidiana da resistência camponesa**. Trad. Marilda A. de Menezes e Lemuel Guerra. Raízes: revista de ciências sociais econômicas. UFCG, PPGS/UFCG. Vol. 21, nº 01 (jan.- jun./2002). Campina Grande, UFCG/PPGS, 2002.

SHANIN, Theodor. **Campesinos y sociedades campesinas**. Trad. Eduardo L. Suarez. México: Fondo de Cultura Económica, 1979, 404p. (El Trimestre Económico, Lecturas, 29).

SALLUM Jr., Brasília. Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX. In **Revista brasileira de Ciências Sociais**./Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. V.18 Nº 52, Fevereiro de 2003.

SANT'ANA, Silvio R. Marco Legal e as pequenas organizações da sociedade civil. IN **Mudança social e reforma legal**: estudos para uma nova legislação do terceiro setor.

TACHIZAWA, Takeshy. **Organizações não governamentais e terceiro setor**: criação de ONGs e estratégias de atuação. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2004.

TAVARES, Maria da Conceição et Al. **Seca e poder: entrevista com Celso Furtado**. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 1998.

VELHO, Otávio Guilherme. **Sociedade e agricultura**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. **O Camponês**: um trabalhador para o Capital (versão preliminar para discussão). Campinas: Unicamp, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas- IFCH. 1981.

WEBER, Max. Capitalismo e Sociedade Rural na Alemanha. **Ensaio de Sociologia**. Org. e intr. H.H. Gerth e C. Wright Mills. 5 ed. Trad. Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar editores. Biblioteca de Ciências Sociais.

WOLF, Eric R. **Sociedades Camponesas**. Trad. Oswaldo Caldeira C. da Silva. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

### **Jornais, Revistas, Cartilhas e Folders**

Pesquisa assistemática em: Folha de São Paulo (1994 a 2009), O Globo (2006 e 2009), O Norte OnLine (1994 a 2009), Isto é (2004), Jornal A União – Governo do Estado da Paraíba (1994 a 2009), O Estado de São Paulo (1994 a 2009).

- ASA-PB. II Encontro paraibano de agroecologia. **Carta Política**. Lagoa Seca, 23 de Outubro de 2003.

- ASA. Artesanato Ecológico. Arte e agricultura.

- ASA. **P1+2. Programa uma terra e duas águas**. Programa de formação e mobilização social para convivência com o semi-árido brasileiro. Acesso e manejo sustentável da terra e das águas, para a segurança alimentar.

- Pólo Sindical da Borborema. **Por uma Paraíba com segurança alimentar, livre de transgênicos e agrotóxicos**. Campina Grande, 2003.

- ASA-PB. **Carta de Soledade**. I festa estadual da Semente da Paixão. “Semente da paixão: patrimônio da humanidade, livre de transgênicos e agrotóxicos. Soledade, julho de 2004.

- ASA-PB. **Carta de Cajazeiras**. II festa estadual da Semente da Paixão. “Semente da paixão:cultivando a vida e guardando os frutos no semi-árido. Cajazeiras, Alto Sertão, Semi-Árido Paraibano, Semi-Árido Brasileiro, 25 de julho de 2005.

Cartilha: **Agricultura Familiar em Lagoa Seca**. STR de Lagoa Seca. 2ª edição. sd.PATAC.

**Fome Zero, Sede Zero**. Um velho desafio para o PATAC. Campina Grande, UFCG.

Documento em elaboração. s.d.

- Pólo Sindical da Borborema, AS-PTA, ASA-PB. **Saiba o que é transgênico**.

- Pólo Sindical da Borborema, AS-PTA. **Informativo da Agricultura Familiar**. O Semeio: a experiência da família de seu Antonio Roberto.

- Pólo Sindical da Borborema, AS-PTA. **Informativo da Agricultura Familiar**. Fundo rotativo solidário: a experiência do sitio Gameleira, Massaranduba.

- Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Lagoa Seca: Comissão de Mulheres; AS-PTA. Plantas medicinais: o trabalho da Comissão de mulheres do STR de Lagoa Seca. s.d.
- Revista Agriculturas: experiências em agroecologia. v. 4, nº 2. Rio de Janeiro: ASPTA/Revista Leisa, julho de 2007- Projeto Dom Helder Camara. **Ações**. Ano II, nº. 2. Recife, Pernambuco. Setembro de 2004.
- V ENCONASA. Encontro Nacional da Articulação no Semi-Árido Brasileiro. **Carta do Piauí, Carta da Terra**. Teresina/PI, 19 de novembro de 2004.
- Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Solânea, Pólo Sindical da Borborema, AS-PTA. **Passagem das águas**: a história da família de Zé de Pedro e Maria do Carmo. s.d.

**Alguns sites pesquisados:**

[www.uol.com.br](http://www.uol.com.br); [www.paraiba.pb.gov.br](http://www.paraiba.pb.gov.br), [www.auniao.pb.gov.br](http://www.auniao.pb.gov.br), [www.folha.com.br](http://www.folha.com.br);  
[www.folhaonline.com.br](http://www.folhaonline.com.br) ; [www.asabrazil.org.br](http://www.asabrazil.org.br); [www.aspta.org.br](http://www.aspta.org.br); [www.mds.org.br](http://www.mds.org.br);  
[www.rts.org.br](http://www.rts.org.br); [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br) ; [www.folha.uol.com.br](http://www.folha.uol.com.br) ; [www.caritas.org.br](http://www.caritas.org.br) ;  
[www.diariodaborborema.com.br](http://www.diariodaborborema.com.br) ; [www.mi.gov.br](http://www.mi.gov.br) ; [www.scielo.br](http://www.scielo.br) ; [www.cliqueseми-árido.org.br](http://www.cliqueseми-árido.org.br) ; [www.abert.org.br](http://www.abert.org.br);

## 8 ANEXOS

### Carta de Princípios da ASA Brasil

1- A Articulação no Semi-Árido ASA é o espaço de articulação política regional da sociedade civil organizada, no semi-árido brasileiro.

2- São membros ou parceiros da ASA todas as entidades ou organizações da sociedade civil que aderem à Declaração do Semi-Árido (Recife 1999) e à presente Carta de Princípios;

3- A ASA é apartidária e sem personalidade jurídica, e rege-se por mandato próprio; respeita totalmente a individualidade e identidade de seus membros e estimula o fortalecimento ou surgimento de outras redes de nível estadual, local ou temático, adotando o princípio de liderança compartilhada;

4- A ASA se fundamenta no compromisso com as necessidades, potencialidades e interesses das populações locais, em especial os agricultores e agricultoras familiares, baseado em: a) a conservação, uso sustentável e recomposição ambiental dos recursos naturais do semi-árido; b) a quebra do monopólio de acesso à terra, água e outros meios de produção - de forma que esses elementos, juntos, promovam o desenvolvimento humano sustentável do semi-árido;

5- A ASA busca contribuir para a implementação de ações integradas para o semi-árido, fortalecendo inserções de natureza política, técnica e organizacional, demandadas das entidades que atuam nos níveis locais; apoia a difusão de métodos, técnicas e procedimentos que contribuam para a convivência com o semi-árido;

6- A ASA se propõe a sensibilizar a sociedade civil, os formadores de opinião e os decisores políticos para uma ação articulada em prol do desenvolvimento sustentável, dando visibilidade às potencialidades do semi-árido;

7- A ASA busca contribuir para a formulação de políticas estruturadoras para o desenvolvimento do semi-árido, bem como monitorar a execução das políticas públicas;

8- A ASA se propõe a influenciar os processos decisórios das COPs - Conferências das Partes da Convenção de Combate à Desertificação, das Nações Unidas, para fortalecer a implementação das propostas da Sociedade Civil para o Semi- Árido, e busca articular-se aos outros Fóruns Internacionais de luta contra desertificação.

Igarassú (PE), 15 de fevereiro de 2000.