

LEALDADES, PARTICIPAÇÃO E ACESSO AO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) NO RIO GRANDE DO NORTE

Melquisedeque de Oliveira Fernandes¹

Introdução

A discussão apresentada nesse texto compreende o primeiro tratamento dos dados de minha pesquisa de doutorado iniciado em 2011. Com base em minha experiência anterior com assentamentos rurais, particularmente referente a participação no projeto INCRA-Ambiental² durante os anos de mestrado, conduzo um breve debate sobre a dinâmica das relações associativas em assentamentos rurais do Rio Grande do Norte e sua influência no acesso ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) do governo federal. Dentre os 33 assentamentos que tive contato durante os anos de 2007 e 2010, um deles recebe um tratamento um pouco mais detalhado, no final do artigo, por se tratar venho acumulando dados mais específicos e, por essa razão, pude fazer uma interpretação mais atenta.

A questão fundamental que atravessa toda essa discussão é a do *acesso* a oportunidades de reprodução social para grupos camponeses. No universo do que se chama de agricultura familiar elas são acionadas mediante políticas públicas de incentivo à produção no campo que, para atingir seu público alvo e garantir resultados, reclama certos padrões de organização locais. Nesse sentido, o associativismo é requerido como principal canal de acesso e diálogo entre famílias e governo. Ao mesmo tempo em que representa o núcleo gestor dos assentamentos, enquanto unidades administrativas do governo, as associações e os significados nela investidos são capazes de modelar as relações entre assentados, de maneira a promover certo “encaixe” entre os *modelos institucionais* – aqui observados a partir da operacionalização do PAA – com as *dinâmicas de relações locais* – analisadas segundo a sistematização de Hamza Avali (1976) em torno do conceito de lealdades primordiais.

¹ Aluno de doutorado no Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade – CPDA/UFRJ. E-mail: melquics@gmail.com.

² Encomendada pelo Instituto de Colonização e Reforma Agrária - INCRA/RN à Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, essa pesquisa teve início em 2008 e atualmente está em fase de conclusão. Constando de um levantamento socioambiental de 33 projetos de assentamento nesse Estado, (uma amostra aproximada de 10% do total) deverá apresentar indicadores atualizados das condições específicas em que se encontram essas unidades.

No cenário nacional, a política de reforma agrária surge sob o primado da democratização do acesso a terra, e tem na criação de assentamentos rurais seu principal eixo de ação. No transcurso de sua realização emergem questões em torno da manutenção da vida nesses espaços, especialmente no que diz respeito ao suporte a produção agrícola. Paralelamente vem sendo levado a cabo nas últimas décadas um projeto de democracia participativa que inclui o amplo acesso a direitos sociais, sobretudo, mediante acesso a políticas públicas governamentais, orientadas para setores historicamente marginalizados, dentre os quais destacamos os segmentos camponeses (índios, quilombolas, agricultores sem terra). A confluência da política de reforma agrária com políticas mais amplas de acesso a oportunidades econômicas no meio rural tem desenhado o atual modelo de assentamentos rurais.

Diferentes modalidades de créditos e financiamentos governamentais destinados à agricultura familiar chegam aos assentamentos acionando as associações como canal legítimo de mediação entre famílias e órgãos públicos. As associações de assentados, na qualidade de dispositivo de gestão da economia produtiva, são geralmente criadas por iniciativa dos mediadores locais, sob o imperativo de viabilizar a produção interna, atendendo às exigências de formalizar a representação das famílias sob bases legais. Isso significa falar na criação de um canal de interlocução legítima entre famílias e atores, sendo destacado o papel assumido pelo Estado brasileiro enquanto agência reguladora de direitos e distribuidora de oportunidades sociais.

Resultado da pressão dos movimentos sociais do campo perante o Estado, os assentamentos de reforma agrária emergem como um nova arena de disputa por direitos. Disputa essa baseada numa *práxis* política mais ou menos institucionalizada na participação em associações, que por sua vez resgata vivências anteriores, recupera elementos da luta pela terra e orienta-se fundamentalmente pelo estatuto comum dos movimentos que lhes deu origem.

Mediante uma pessoa jurídica as associações consolidam a função dos assentamentos enquanto unidades administrativas do Estado, que assume compromissos legais e enquadra o grupo de assentados nos limites dos procedimentos jurídicos de controle burocrático. Esse é o mote das contratações de diferentes modalidades de fomento à produção, principalmente os créditos rurais. É assim que as noções de integração, coesão e cooperação aparecem para os assentados como valores funcionais de uma nova institucionalidade (a associação), para onde convergem os esforços de manutenção de vida num espaço maior (a comunidade de assentados).

Na medida em que a associação é estabelecida como principal canal de negociação e representação, aumenta a necessidade das famílias utilizarem do mesmo instrumento de diálogo e acesso à oportunidades externas. Embora a legitimidade de uma associação não dependa necessariamente da filiação de todas as famílias assentadas, assim como também não há nenhum tipo de regra formal que as obrigue a participar, um dado verificável, tanto na realidade dos assentamentos, quanto no estatuto das políticas públicas, é de uma forte coerção para esse tipo de organização.

É assim que chamamos a atenção para as diversas faces do associativismo: a) enquanto dispositivo de gestão da produção, b) de organização das relações num espaço determinado, c) canal de acesso a recursos, e d) instrumento de mediação e diálogo interinstitucional. Tanto todas essas vantagens aparece como modelo hegemônico, ou seja, uma principalidade sem paralelos que centraliza as possibilidades de integração e articulação entre famílias.

Associativismo e a formação de facções nos assentamentos

Por extensão desse movimento totalizante, uma série de tensionamentos são criados face à outros movimentos de formação de laços de comprometimento mútuos entre famílias. Num plano de articulação paralelo ao modelo unitário de associação, são nutridos vínculos sociais de tipos variados, baseados em princípios como os de parentesco, religião ou afinidades múltiplas. Essas lealdades são marcadas uma densa malha de afetos e desafetos, aproximações e evitamentos, compromissos firmados durante a luta, lealdades herdadas ou criadas, reforçadas ou atenuadas nas relações cotidianas.

Com o intuito de criar uma interpretação analítica das relações de poder no interior das sociedades camponesas Hamza Avali (1976) constrói uma análise baseada nos conceitos de faccionarismo e lealdades primordiais. Tomando essas sociedades como intermediárias entre dois padrões: as sociedades primitivas segundo a ótica da antropologia social inglesa e as sociedades industriais complexas segundo a ótica marxista; esse autor se dedica a buscar uma interpretação para os princípios de divisões horizontais que diferem dos princípios de estratificação econômica sob o quais se baseiam as relações verticais de classe.

Dos estudos estrutural-funcionalistas da antropologia política Alavi recupera a noção de parentesco, princípio fundamental das divisões sociais no interior de grupos com pouca divisão social do trabalho.

Assim ele chama atenção para como, nas sociedades camponesas, se criam alinhamentos político-organizativos baseados em recursos distribuídos de modo mais igualitários como são as relações de parentesco, amizade, vizinhança. Isso que ele chama de *lealdades* são capazes de gerar divisões internas na forma de *facções* no interior de um grupo que compartilha das mesmas condições objetivas de existência. Desse modo, em sociedades camponesas, onde existem estruturas de alinhamento vertical como as de patrão e servo, outras estruturas de caráter horizontal, baseadas em relações de igualdade e reciprocidade, são geradas para mediar relações assimétricas.

Nos assentamentos, a formação de grupos de pertencimento tanto podem favorecer quanto dificultar a articulação com outras instâncias. O dado fundamental é a concorrência entre os grupos e o sentido que assume a disputa interna. Na prática, essa questão parece se desdobrar em dois esquemas empíricos. O primeiro deles é quando o assentamento representa um todo homogêneo e coeso. Isso é projetado na associação na forma de uma participação que se divide entre núcleo dirigente que concentra em torno de si as funções orgânicas da associação, e o restante dos assentados, que são acionados para tarefas mais eventuais, como dar quórum as reuniões. Mesmo sendo predominantemente homogêneo, a totalidade de assentados se distingue do núcleo dirigente, que por sua vez costuma ser constituído de pessoas que compartilham de laços mais estreitos, amparados em lealdades primordiais como parentesco ou amizade.

O segundo modelo compreende os efeitos do acirramento de tensões alimentadas pela concorrência entre grupos rivais ou facções em torno do acesso às oportunidades econômicas que chegam ao assentamento. Esse tipo de disputa torna-se evidente quando a rivalidade, mais ou menos implícita, conduz à formação de grupos faccionais que se identificam por parentesco, laços de afeto nutridos durante o processo de luta, ou simplesmente amizade. Esse movimento conduz geralmente a criação de outras associações que serão opostas e concorrentes entre si. Sendo precária entre eles a oferta de equipamentos produtivos, habilidades e conhecimentos específicos, o enfrentamento entre facções cria limites de acesso e compartilhamento desses bens, podendo gerar entraves aos negócios de cada um.

Por extensão desses encontros, ora abertos, ora velados, um grupo pode acumular em torno de si melhores oportunidades, tornando-se forte (coeso) o suficiente para subjugar os demais mediante uma série de constrangimentos comunitários. Assim, o cenário que se configura no assentamento é de tal maneira hostil para o grupo *outsider* (ELIAS e SCOTSON, 2000), que algumas famílias são levadas a abandonar seus lotes. O que faz com

que se abra uma vaga a ser ocupada, provavelmente, por “pares” do grupo estabelecidos, aumentando sua coalizão.

Se num contexto de competição entre grupos rivais o balanço de forças estender a concorrência por um período suficiente para se perceber o risco de perder oportunidades acumuladas, é muito provável que ambos mover-se-ão em direção a retomar ações integradas. Do contrário, se a competição for levada aos seus limites – o que significa falar no comprometimento das oportunidades que são acionadas via associações –, a participação nesses espaços tende a ser desacreditada profundamente, e suas práticas se esvaziam de significado para as famílias. Como consequência direta, verifica-se que o escopo de articulação entre os sujeitos é preservado nos limites do grupo doméstico/familiar, reforçado pela recusa, por vezes quase intransigente, de diálogo e representação externa mediante associações.

Os movimentos que descrevemos nas linhas acima têm a intenção de demonstrar que para reacomodar tensões geradas pelo contato com o universo formal das práticas associativas – especialmente no que tange as noções de cooperação, coesão e unidade –, as famílias assentadas criam outras formas de articulação, acionando princípios extemporâneos aos do associativismo. Verificamos coexistir no conjunto de assentamentos pesquisados no Rio Grande do Norte, cujo número de famílias varia entre 12 e 46³, a formação de duas ou mais associações que competem entre si, aberta ou veladamente, pelos recursos que podem ter acesso através desse canal. Por trás dessas práticas verifica-se que em determinado momento da trajetória do assentamento certas lealdades que unificaram as famílias na luta pela terra (ser agricultor, sem terra, camponês e assentado) podem ser trocadas por outras (ser amigo, parente ou companheiro) em razão de um esgotamento provocado pelo avolumamento de conflitos internos.

O que a criação de novas associações fazem é formalizar e estabelecem limites reais entre grupos que se consolidaram em um em oposição a outro em razão de lutas concorrenciais por status e acesso a melhores oportunidades. São, portanto, a expressão institucionalizada de mecanismos sutis de agregação e desagregação, decomposição e formação de laços de comprometimento e cooperação mútua, baseados em lealdades manejadas em oposição direta as lealdades mais totalizantes.

³ Com exceção de um projeto com 64 famílias.

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e a articulação entre atores

No contanto com as políticas públicas que chegam ao assentamento, as diferentes malhas de solidariedade – sejam elas formalizadas com a criação de mais de uma associação, sejam grupos de afinidade identificados pelos próprios assentados – parecem interferir significativamente na maneira como as famílias acessam essas oportunidades. O acesso a política pública depende, geralmente, do trânsito de informações que percorre entre circuitos específicos, nos quais se toma conhecimento da política e dos seus mecanismos de acesso e operação. A possibilidade de que essas informações cheguem até os assentados depende, basicamente, da qualidade de assessoria técnica que recebem, ou da maneira como estão organizados e inseridos nas redes em que circulam informações úteis.

Os assentamentos, na qualidade de unidades administrativas do governo, podem representar um cenário privilegiado para o acesso as políticas quando incluídos estrategicamente nos planos de implementação. Ocorre que isso depende basicamente dos serviços de assistência técnica institucionais ou de atores de movimentos sociais dispostos a atuar nesses núcleos. Nos assentamentos pesquisados no estado do Rio Grande do Norte, tanto um como outro costumam operar sob conjunturas muito frágeis e irregulares, dado a variação de frequência, qualidade e repasses de recursos para as ações.

Estar organizado em torno de uma associação significa garantir, em tese, os veículos institucionais de comunicação e acesso a política. Sendo ela um canal de diálogo interinstitucional, bem como uma entidade representativa de um público alvo específico – qual seja, agricultores familiares assentados –; por meio dela é favorecido o acúmulo de trânsitos políticos dos quais as famílias podem dispor para tomar conhecimento e acessar as políticas. Esse é uma responsabilidade que, quando não compensada pela ação direta dos atores que prestam suporte as atividades do assentamento, pesa sobremaneira sob o papel das lideranças internas ou do “núcleo dirigente” da associação. Ademais, oportunamente essas informações podem circular entre redes de relações pessoais as quais pertencem famílias assentadas que podem ou não acionar os demais.

Seja por iniciativa das agências de apoio a pequena produção no campo (EMATER, Conab) ou movimentos sociais do campo (MST, Sindicatos rurais, ONGs), seja pela própria motivação das lideranças internas, ou mesmo por vias ocasionais, a maneira como as famílias têm acesso a política pública – desde a informação, implementação, execução e resultados –, tudo isso tende necessariamente a se acomodar ao jogo interno das relações de poder. Com

isso voltamos a chamar a atenção para os princípios de agregação ou lealdades primordiais como recurso analítico capaz de evidenciar os aspectos do contato entre famílias assentadas e as políticas públicas partindo do exemplo o Programa de Aquisição de Alimentos do Governo Federal (PAA)⁴ no estado do Rio Grande do Norte.

No primeiro levantamento de dados em campo desta pesquisa realizado em julho de 2012, que teve como objetivo mapear as ações das agências responsáveis pela implementação do programa entre agricultores familiares do estado, constatamos ser a EMATER⁵ e a Conab⁶ os principais agências executoras do PAA no Rio Grande do Norte.

No que se refere a Conab, entidade que trabalha diretamente com as associações de produtores rurais, não há chamada pública formal. Segundo declaração de um funcionário competente a divulgação dos recursos e convocação dos agricultores obedece a uma lógica interna, em conformidade com as modalidades do PAA executadas por esta agência: “compra direta para doação simultânea” e “formação de estoque”. Este último, estava na ocasião suspenso, aguardando repasse do Ministério do Desenvolvimento Agrícola (MDA). A modalidade de compra direta, então em execução, cujos fundos são provenientes do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), atende diretamente associações de pequenos produtores, distribuindo entre cada município recursos suficiente para, no máximo, 06 associações. Assim, os representantes de associações que já têm algum tipo de vínculo com a Conab – ou aqueles que, tiverem interesse – lançam projetos de fornecimento de alimentos para entidades geralmente filantrópicas. A Conab por sua vez prioriza os prioriza segundo critérios de a) relevância social das entidades beneficiadas, b) necessidade dos produtos e c) regularidade do fornecimento de produtos e acesso ao programa.

Este último critério, somado a maneira como os agricultores acessam o programa via Conab, isto é, mediante trânsitos interinstitucionais acumulados entre agência e associações, abre precedente para que seja montada toda uma malha de relações pessoais – amparadas em certos tipos de lealdades – que, entre cada família de agricultores seleciona indiretamente os que participam e quem não participam.

O primeiro critério de seleção neste caso, naturalmente, é estar organizado em torno de uma associação ou cooperativa, que por sua vez deverá somar contatos com a Conab para tornar viável o acesso e de seus resultados. Sendo relativamente restrita a disposição de

⁴ Para mais detalhes sobre o programa consultar:
<http://www.mda.gov.br/portal/saf/programas/paa>.

⁵ Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural do RN.

⁶ Companhia Nacional de Abastecimento.

recursos por município, (limite de 06 associações participantes em cada um), a qualidade do vínculo da associação com a Conab pode fazer toda diferença. Ou seja, prevendo o critério de “regularidade de fornecimento de produtos e acesso ao programa”, a relação associação/Conab pode ser intensificada ou atenuada.

Ser uma associação fornecedora, portanto, significa dispor de alimentos “relevantes”, para o cardápio de entidades socialmente “relevantes”, e, principalmente, ser preferida entre as concorrentes pela regularidade do fornecimento de alimentos perante a Conab. Este último item evoca, de um lado, certo acúmulo de relações com a agência, e, de outro, a qualidade das relações locais entre agricultores associados.

Para compor um grupo que qualitativamente atenda a esses critérios, uma associação deverá selecionar, pelo menos, 22 membros. Tomaremos como unidade de análise a Associação José Rainha do Assentamento Gonçalo Soares no município de São José do Mipibú/RN, com 44 famílias assentadas distribuídas entre esta e mais outra associação. A associação José Rainha esteve inscrita durante o ano de 2011 no PAA, mediante a modalidade “doação simultânea”, operacionalizada pela Conab. Quando estive em campo durante minha pesquisa de mestrado em 2007, esta associação contava com 13 membros. Hoje, segundo os dados do INCRA e no “portal da transparência” do governo federal, em 2011 a associação dispunha de 23 famílias fornecedoras, todas elas residentes no assentamento Gonçalo Soares.

A investigação *in locu* sobre a maneira como foi manejada um grupo de mais 10 famílias para compor número mínimo requisitado para participar no programa deverá ajudar a esclarecer uma de nossas questões fundamentais de pesquisa: como os termos de acesso da política pública interferem nas dinâmicas de organização locais e, do mesmo modo, quais dinâmicas são capazes de se acomodar aos termos de acesso da política. Isso equivale dizer: quem participa e quem não participa e o porquê.

Considerações Finais

A chave analítica para o entendimento dessas questões nos remete a noção de lealdes primordiais e faccionarismo conforme o conceito de Alavi (1986). Cruzando os sobrenomes em busca de proximidade de parentesco entre os 23 associados, identificamos uma pista que corrobora nossa hipótese. Excetuado o sobrenome “Silva”, que consideramos muito usual, os sobrenomes “José da Silva” e “Santos” são comuns entre 03 associados, cada um. Sobrenomes como “Martins” e “Lima” são comuns a 02 membros, cada um. Isso soma, pelo menos, 04 grupos de sócios supostamente aparentados, totalizando 10 pessoas com relações

de parentesco dentro de uma mesma associação. Se considerarmos as 04 pessoas com o sobrenome “Silva”, que mesmo por ser usual denota algum grau de parentesco entre eles, poderíamos supor com alguma margem de segurança que algo em torno de 50% dos membros da Associação José Rainha podem ter entre si relações de parentesco – mobilizadas anteriormente ou posteriormente no contato com o PAA para totalizar o número mínimo de fornecedores exigidos.

Essa ilustração denota, numa escala mais ampliada de diálogo interinstitucional, ou seja, entre associações e agências executoras de políticas públicas, como as lealdades mobilizadas em torno de relações horizontais, podem ser projetadas num diálogo de relações verticais, para se acomodar aos termos formais de um programa de governo. Ao mesmo tempo, fica evidente que muitas famílias do assentamento Gonçalo Soares ficaram excluídas do programa, talvez por não terem conseguido um tipo de articulação semelhante.

As inquietações aqui apresentadas apenas iniciam um projeto de pesquisa de doutorado ainda em fase inicial. Carecem, portanto, de dados empíricos e de todo um repertório conceitual-analítico que as de conta.

Referências:

ALAVI, Hamza; HOBBSAWM, Eric. *Los campesinos e La política. Las classes campesinas e las lealdades primordiales*. Barcelona: Editorial Anagrama, 1976.

ARAUJO, Severina Garcia de. *Assentamentos rurais trajetoria dos trabalhadores assentados e cultura politica: Assentamento Fazenda Zabele*. Rio de Janeiro, RJ: UFRRJ-CPDA, 2001.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Programa de Aquisição de Alimentos PAA - Renda para quem produz e comida na mesa de quem precisa!* 1ª ed. Brasília, DF: MDS.

CAZELLA, Ademir Antonio. CAZELLA, Ademir Antonio. *Assentamentos rurais e cooperação agrícola: políticas conflitantes. o caso do assentamento 30 de Outubro - S.C. Itaguaí, RJ: UFRRJ-CPDA, 1992.*

ELIAS, N. e SCOTSON, J.L. Introdução: Ensaio teórico sobre as relações estabelecidos-outsiders. In: ELIAS, N. e SCOTSON, J.L. *Os Estabelecidos e os Outsiders*. Rio de Janeiro: Zahar, 2000. (p. 19-50).

FERRANTE, V. L. S. B. (Org.) ; ALY JUNIOR, O. (Org.) . *Assentamentos Rurais: Impasses e Dilemas: uma trajetória de 20 anos*. São Paulo: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, 2005. v. 500. 436 p.

SYGAUD, Lygia. “*Se eu soubesse*”. Os dons, as dívidas e suas equivalências. In *Ruris*. Vol.1 no. 2, 2007