

A gestão participativa nas políticas públicas: a experiência do Programa Fome Zero no semi-árido nordestino

Aldenôr Gomes – UFRN

RESUMO

O início da implementação do “Programa Fome Zero”, em fevereiro de 2003 no Brasil, experimentou uma nova prática de gestão das políticas públicas, onde era fundamental a participação da sociedade civil. E essa nova prática de gestão vinha com o anúncio da formação de um Comitê Gestor Local que era formado a partir da ação de agentes locais de segurança alimentar, no qual seis dos seus nove membros eram escolhidos entre os segmentos organizados da sociedade civil. Essa forma de escolha dos membros do comitê animou a população, irrigando o tecido social com a seiva da esperança de uma efetiva participação. As pessoas não só atendiam ao chamamento das associações comunitárias rurais e urbanas, sindicatos, organizações religiosas, conselhos comunitários, etc. como acreditavam que estavam participando na construção de algo novo. Essa euforia participativa, contudo, teve fôlego curto diante da constatação de um estágio muito embrionário de organização da sociedade em geral, principalmente nas regiões mais pobres como o nordeste brasileiro. A tudo isso se somou a resistência política das instâncias de poder local em cada município, que passaram a criar uma série de barreiras à aplicação daquela política que se estendia do boicote aos dados oficiais até a negação da infra-estrutura de trabalho aos membros dos comitês.

Palavras-chave: Participação. Política pública. Segurança alimentar.

ABSTRACT

The beginning of the implementation of the Hunger Zero Program, on February 2004 in Brazil, revealed a new way of managing public policies in which the participation of society played an essential role. This new mo-

del of conducting the public policies had come out with the establishment of a Local Manager Committee which had been constituted of local food security agents and in which six out nine members were chosen among non-governmental organizations. This way of selecting the committee’s members had encouraged the public, irrigating the social tissue with the perspective of an effective participation. People had not only attended the call of the communitarian rural and urban associations, unions, religious entities, counsels etc, but had also emphasized that they were participating in the building of something new. This collective euphoria, however, did not last long due to the incipient organization stage of the society in general, overall in the less developed regions, as in Northeast. Adding to all these facts, a strong opposite movement, arising from many political instances of the local powers in each province started to be noticed. As a result, it placed many serious obstacles on the process of implementing that new policy. These obstacles were of various kinds, like the faking of governmental data and the denying of work infrastructure to the members of the committee.

Keywords: Participation. Public policies. Food security.

INTRODUÇÃO

O início da implementação do “Programa Fome Zero (PFZ)”, em fevereiro de 2003 no Brasil através do Programa Cartão Alimentação (PCA), experimentou uma nova prática de gestão das políticas públicas, onde era fundamental a participação da sociedade civil. E essa nova prática de gestão vinha com o anúncio da formação de um Comitê Gestor Local (CG) como uma estratégia de espaço democrático de participação e controle social.

A necessidade da criação de comitês gestores no PFZ estava diretamente vinculada à noção de controle social de políticas públicas, por ter sido o programa instituído mediante a justificativa de que o seu êxito estava na dependência do controle externo das suas instâncias burocráticas. Essa afirmação procurava atenuar o descrédito da sociedade na gestão pública, oferecendo-lhe uma alternativa de controle que, segundo Andrade (2004, p. 234), estava baseada “na possibilidade dos grupos organizados influírem e decidirem sobre o tipo de sociedade e de ação governamental necessários ao bem estar da coletividade, além de manter mecanismos de avaliação das ações governamentais”.

Os comitês gestores eram formados por nove membros voluntários, escolhidos a partir da sua inserção em organismos ligados direta ou indiretamente a ações de segurança alimentar, dos quais seis deles eram escolhidos entre os segmentos organizados da sociedade civil; os outros três eram indicações do governo estadual, governo municipal e um representante dos agentes de saúde.

Essa forma de escolha dos membros do comitê animou a população, irrigando o tecido social com a seiva da esperança de uma efetiva participação. As pessoas não só atendiam ao chamamento das associações comunitárias rurais e urbanas, sindicatos, organizações religiosas, conselhos comunitários, etc. como acreditavam que estavam participando na construção de algo novo.

Essa euforia participativa, contudo, teve fôlego curto diante da constatação de um estágio muito embrionário de organização da sociedade em geral, principalmente nas regiões mais pobres como a semi-árida do nordeste brasileiro. A tudo isso se somou a resistência política das instâncias de poder local em cada município, que passou a criar uma série de barreiras à aplicação dessa política que se estendia do boicote aos dados oficiais até a negação da infra-estrutura de trabalho aos membros dos comitês.

Este trabalho é uma reflexão sobre a experiência como Supervisor Regional-NE do Ministério

Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), durante os dezoito primeiros meses de implantação dos Comitês Gestores do Cartão Alimentação do PFZ nos pequenos municípios do semi-árido do Nordeste brasileiro. Mesmo que não tenham sido ainda submetidas a um tratamento estatístico, essas reflexões representam mais do que um simples relato de visitas. Primeiro, pela clareza que sempre tive da temporalidade da função que desempenhava e, segundo, pela postura de pesquisador que tem norteado minha prática de extensão universitária. Tudo isso junto, fez com que as ações desenvolvidas, desde o início do trabalho, fossem orientadas por preocupações acadêmicas do tipo reflexão – ação – reflexão.

A Supervisão Regional-NE do MESA foi criada, experimentalmente, como uma estratégia da implementação do PFZ. Tinha como missão principal, inicialmente, supervisionar as ações de criação dos comitês gestores do PCA e, em seguida, supervisionar a implantação dos comitês ao nível dos municípios, incluindo o atendimento emergencial local para desobstruí-los de possíveis entraves ao pleno atendimento das famílias carentes.

Nessa trajetória, visitei todos os nove estados do Nordeste e a porção semi-árida de Minas Gerais em diferentes atividades que iam desde a supervisão/coordenação do processo de capacitação dos Agentes Locais de Segurança Alimentar (ALSAs), até atendimentos emergenciais em mais de 20 municípios. Além disso, representava o MESA em treinamentos/planejamento do Talher-Regional, instância organizativa da sociedade civil, que promovia a educação cidadã dos beneficiados do Programa. Posteriormente, essa experiência de supervisão foi estendida às demais regiões brasileiras, institucionalizando-se no PFZ a função de Supervisor Regional.

As reflexões aqui apresentadas são frutos dessas ações que, pelas especificidades da minha função, algumas vezes podem estar contaminadas do envolvimento pessoal do pesquisador, momentos esses nos quais nem sempre foi possível exercer o distanciamento necessário do objeto estudado, o que não as invali-

dam tendo em vista que nas ciências humanas e sociais não há consenso em torno desse paradigma (BOURDIEU; CHAMBOREDON; PASSERON, 1999).

O PROGRAMA FOME ZERO E OS PEQUENOS MUNICÍPIOS DO SEMI-ÁRIDO DO NORDESTE

O Programa Fome Zero (PFZ) foi implantado em 2003 com o intuito de construir uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional para o Brasil, tendo como princípio norteador o atendimento do “Direito à Alimentação” para toda população, através da

conjugação adequada entre as chamadas políticas estruturais – voltadas à redistribuição da renda, crescimento da produção, geração de empregos, reforma agrária, entre outros – e as intervenções de ordem emergencial, muitas vezes chamadas de políticas compensatórias (BRASIL. Instituto Cidadania, 2001, p. 5).

Era a concretização de uma caminhada histórica de lutas, cujos registros remontam ao ano de 1991 com a proposta do Instituto da Cidadania do “Projeto Fome Zero”, elaborado sob a liderança do Engenheiro Agrônomo José Gomes da Silva; da mobilização nacional que se seguiu com a “Ação de Cidadania Contra a Fome e a Miséria e pela Vida”, movimento liderado pelo sociólogo Herbert de Souza que protagonizou a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, em 1994, e a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), no governo Itamar Franco.

Segundo Takagi (2006, p. 53), a importância da implantação dessa política devia-se a que, pela primeira vez, ela era assumida como

prioridade máxima explicitada por um Presidente da República; conta com um Ministério próprio [Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome – MESA] e orçamento considerável, depois de uma década de indefinições nas políticas sociais.

Tomando como referência o documento inicial do Instituto da Cidadania, o PFZ tinha como base teórica de análise a concepção de que o problema

da fome nacional era fruto do modelo econômico vigente, responsável pela geração e persistência de um ciclo vicioso e que este só seria quebrado a partir da adoção de um programa massivo de segurança alimentar implementado a partir de ações que garantissem, por um lado, a inserção de segmentos excluídos da produção nacional de alimentos, com ênfase em amplos segmentos da agricultura familiar e, por outro lado, garantisse o acesso das populações em insegurança alimentar a alimentos de qualidade, condignamente e todos os dias do ano.

O PFZ, a partir do diagnóstico de que havia no Brasil 44 milhões de pessoas (cerca de 11 milhões de famílias) em diferentes níveis de insegurança alimentar, definiu como pressuposto de análise que o problema da fome estava muito mais relacionado com a insuficiência de renda do que, propriamente, com a falta de oferta ou escassez de alimentos. Nesse sentido, segundo Takagi (2006, p. 55),

o projeto utilizou um conceito mais amplo que remete ao termo insegurança alimentar, englobando as pessoas que não tem condições de afirmar se poderão se alimentar dignamente e com qualidade todos os dias do ano, embora não estejam com suas condições biológicas afetadas.

Essas colocações acima estão sintetizadas nos dois esquemas gráficos que se seguem (BRASIL. Instituto da Cidadania, 2001).

Quando da transformação do Projeto Fome Zero do Instituto da Cidadania, de 1991, em política pública do Governo Federal em 2003, o PFZ passou a ser operacionalizado a partir de três eixos básicos de atuação: I – Construção participativa de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional; II – Implantação de políticas públicas e III – Mutirão contra a Fome.

Esses eixos, pensados segundo uma dinâmica de interdependência de suas ações, ficariam sob a responsabilidade de instituições/setores do governo e da sociedade civil, específicas. Assim, a construção participativa da política de segurança alimentar e nutricional era de responsabilidade do CONSEA, como forma de concretizar o compromisso de en-

Círculo Vicioso da Fome



Círculo Vicioso da Fome

volvimento dos movimentos sociais nessa tarefa; a implantação de políticas públicas que seriam agrupadas em três blocos específicos: a) políticas estruturais – dirigidas ao combate das causas da fome, visavam criar mais e melhores empregos e a universalização dos direitos sociais; b) políticas específicas – tinham como ponto de partida o combate emergencial da fome e desnutrição, através da garantia do acesso à alimentação de qualidade a todas as famílias pobres; c) políticas locais – implementadas em conjunto com as organizações locais para garantir a segurança alimentar comunitária, diferenciando-se de acordo com o tamanho do município (MESA, 2003).

No início do novo governo, janeiro de 2003, o MESA dedicou seus primeiros esforços de trabalho na formatação de uma ação específica de combate imediato à fome e à desnutrição. A implementação dessa ação estava tencionada pela grande repercussão e expectativa que foi gerada no seio da sociedade brasileira, com grande desdobramento na comunidade internacional, principalmente a partir da declaração do Presidente Lula no dia de sua eleição, de

que seu primeiro ano de governo teria como prioridade o combate à fome¹.

Para não causar maiores polêmicas, dado o nível de exposição em que se encontrava o MESA, as decisões do ministério quanto à política, ao espaço geográfico e ao público alvo, foram tomadas de forma rápida e isentas de qualquer sofisticação acadêmica. Assim, foi escolhida a porção semi-árida² da região Nordeste, pelo reconhecimento nacional de ser esta detentora do maior bolsão de pobreza nacional; o estado foi o Piauí, também por ser um dos mais pobres da região e dentro do qual não seria difícil escolher dois, indiscutíveis, municípios com menos de 75 mil pessoas de população para iniciar

1 A frase do Presidente Lula apresentada em discurso no dia de sua eleição e que se tornou célebre expressa bem esse caráter universal do programa: “Meu primeiro ano de mandato terá o selo do combate à fome [...] Se ao final do meu mandato, cada brasileiro puder se alimentar três vezes ao dia, terei realizado a missão de minha vida [...]” (BELIK; DEL GROSSI, 2003, p. 9).

2 O Semi-Árido Brasileiro se estende por uma área que abrange a maior parte de todos os Estados da Região Nordeste (Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia – 86,48%), a região setentrional do Estado de Minas Gerais (11,01%) e o norte do Espírito Santo (2,51%), ocupando uma área total de 974.752 Km².

a experiência piloto de distribuição do “Programa Cartão Alimentação – PCA”.

A definição do público-alvo foi feita tomando-se como base as informações de renda dos indivíduos³. Com o auxílio dos dados de rendimento publicados na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE⁴,

estimou-se a renda disponível per capita das famílias, acrescentando à renda familiar uma estimativa de renda da produção autoconsumida pelos agricultores, bem como deduzindo da renda familiar as despesas com aluguéis ou prestação com casa própria (BELIK; DEL GROSSI, 2003, p. 9).

Se local e público-alvo do projeto piloto tinham sido isentos de polêmicas, a política emergencial, e principalmente o cartão alimentação que lhe servia de carro-chefe, não teve a mesma sorte. Inspirado no Programa *Food Stamp* americano e também nas experiências nacionais do tíquete do leite e de outros programas similares, o PCA nasceu envolto de intensa polêmica⁵. Sua implementação tinha como objetivo substituir a “política” tradicional de combate à fome baseada no fornecimento de cestas básicas, pelo seu caráter temporário, oscilante e gerador de dependência e de corrupção. Além disso, “ele deveria estar vinculado às principais políticas estruturais de combate à pobreza; sendo complementar a outros programas de transferência de renda e suas condicionalidades, como o Bolsa-Escola e o Bolsa-Alimentação” (TAKAGI, 2006, p. 71).

O PCA também apresentava do ponto de vista financeiro a justificativa de poder

ser massivo sem correr o risco de provocar os impactos inflacionários típicos de programas que geram distribuição de renda no curto prazo. Ele direciona a capacidade de gasto adicional dos consumidores mais pobres para a aquisição de alimentos, estimulando a produção dos pequenos agricultores locais,

um setor de reconhecida capacidade ociosa no país (BRASIL. Instituto Cidadania, 2001, p. 148).

A implantação do PCA deveria ser de forma gradual, a partir das regiões onde residia maior proporção de famílias carentes, e utilizando-se de cadastros já existentes, no caso o Cadastro Único (CADUNICO) da Caixa Econômica Federal (CEF). Suas principais linhas de ação podiam ser sintetizadas nos seguintes pontos:

- Benefício de R\$ 50,00/família (Renda *per capita* inferior a meio salário mínimo);
- Período de 6 meses, prorrogáveis por mais 2 períodos;
- Titular do cartão, preferencialmente, a mulher responsável pela família;
- Implementação com a participação do Comitê Gestor;

O apelo nacional de envolvimento da sociedade no grande mutirão de combate à fome bem como o espaço privilegiado, nem sempre favorável, que os diferentes canais de comunicação da imprensa nacional vinham dando ao PFZ, criaram uma expectativa de participação no seio da sociedade, motivada por diferentes nuances político-ideológicas. Dentre tais nuances destaca-se o descontentamento e a desconfiança de grande parte da população pela ausência de transparência nos critérios de cadastramento, ocorrido em anos anteriores das famílias pobres que compunham o cadastro único na CEF.

O anúncio de que, ao nível de cada município, seria formado um comitê gestor com participação majoritária de segmentos da sociedade civil (2/3 entre nove componentes) para acompanhar e fiscalizar a distribuição do cartão alimentação do PFZ, começou a gerar inquietações e contra-informações entre as pessoas dos pequenos municípios do semi-árido nordestino, *locus* privilegiado para iniciar o programa. Isso fez com que, rapidamente, o MESA fizesse a formatação final dos comitês e passasse, urgentemente, para tarefa de capacitação dos agentes e implantação definitiva dos comitês ao nível municipal.

3 Em Takagi, Silva e Belik (2001), pode-se ver maiores detalhes sobre o cálculo da linha de pobreza regionalizadas a partir da renda das famílias.

4 IBGE, 1999.

5 Para maiores detalhes sobre a dimensão da polêmica em torno da adoção do PCA, vide Takagi (2006).

Essas se constituíam nas fases precursoras da chegada do Fome Zero ao município.

As etapas de formação, capacitação e implantação do comitê gestor podiam assim ser resumidas: utilizando-se das vias institucionais (leia-se do poder público estadual e municipal), o MESA solicitava a indicação de dois representantes por município: um (representando o poder local) indicado pelo próprio prefeito municipal e o outro (representando a sociedade civil) deveria ser escolhido entre lideranças de instituições/organizações da sociedade. Como nunca ficou explícita a forma de escolha dentre as lideranças dos segmentos da sociedade civil, esta, em geral, foi sempre motivo de muitas reclamações. Escolhidos os representantes, o MESA enviava suas equipes de capacitadores aos estados para realizar o treinamento dos Agentes Locais de Segurança Alimentar (ALSAs) dos municípios selecionados naquela etapa de implantação do programa.

A capacitação correspondia, basicamente, à explicação da filosofia do programa (seus pressupostos e diagnóstico da pobreza/fome nacional) e, principalmente, do conteúdo do PCA e a forma de seleção das famílias pobres a serem beneficiadas dentre aquelas famílias cadastradas do CADUNICO da CEF.

Capacitados, os ALSAs retornavam às suas localidades e desencadeavam o processo de formação do comitê gestor, através da realização de assembleias setoriais de onde saíam os representantes de cada organização específica. Essas reuniões, em geral, despertavam muito interesse e participação dos diferentes segmentos organizados da sociedade. E, como afirmou um agente local de segurança alimentar: *“as sucessivas assembleias setoriais que se realizaram entre os diferentes segmentos da sociedade civil possibilitaram um verdadeiro espetáculo de cidadania”*.

Depois de realizadas as assembleias setoriais, os dois ALSAs, conjuntamente, chamavam uma Assembleia Municipal através de ampla divulgação e, em geral, com a presença do prefeito que nem sempre a presidia, na qual toda a população votava as indicações dos nove membros que comporiam o comitê gestor. Todos os membros, mesmos os indica-

dos pelo poder local, poder estadual e pelos agentes de saúde, que eram membros natos, eram votados/confirmados pelo voto da assembleia.

Segundo Balsadi, Del Grossi e Takagi (2004), os Comitês Gestores passaram a ser o braço operacional nos municípios, realizando de forma voluntária a análise dos cadastros existentes, com a seleção das famílias enquadráveis nos critérios, a exclusão de famílias não-enquadráveis e o acompanhamento e orientação das famílias beneficiadas. Mas também consistiam na base do controle social do Programa, sendo responsáveis pelo acompanhamento e pela fiscalização das ações do PCA e do PFZ.

Uma das ações mais importantes e inovadoras assumidas pelos comitês gestores foi, sem dúvida, a possibilidade de acesso da população às listas que continham os nomes das famílias beneficiárias do PCA. Essas listas, por recomendação do próprio MESA, eram exibidas em lugares públicos – prefeituras, câmaras de vereadores, igrejas, escolas, mercados públicos, clubes sociais, etc. – antes que se iniciasse o pagamento do primeiro mês de benefício. É desnecessário enfatizar o *frisson* que a espera dessas listas provocava entre os munícipes que se sentiam com poder de acusar excessos e ausências.

Essa era a formatação da experiência-piloto de utilização do PCA que seria, gradativamente, mas, não lentamente, expandida para os demais municípios do semi-árido nordestino, depois para todo o resto do Nordeste, Região Norte e, por fim, para todo o Brasil.

As ações de expansão, no âmbito do PFZ, foram atropeladas por uma situação conjuntural: a estiagem que assolava cerca de 1.200 municípios do semi-árido nordestino, exigindo do MESA uma série de ações emergenciais para a região.

A primeira ação foi garantir a continuidade do pagamento do Bolsa Renda por mais três meses (janeiro, fevereiro e março de 2003), ao mesmo tempo em que era ampliado o Programa Cartão Alimentação (PCA) no semi-árido, que fora implantado inicialmente em dois municípios do Piauí: Guaribas e Acauã. A criação efetiva do mesmo se daria pela Medida Provisória nº 108, de 27 de fe-

vereiro 2003, que criou o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – Cartão Alimentação (TAKAGI, 2006, p. 98).

O processo de capacitação dos ALSA, e o seu desdobramento de formação dos comitês gestores municipais, seguiu em ritmo acelerado mesmo com todos os percalços de tentativas de intervenções na escolha dos representantes da sociedade civil, por

parte do poder público municipal. A leitura da tabela 1, a seguir, dá uma idéia da dimensão e velocidade com que foram montados os comitês gestores em geral, e no nordeste em particular, atingindo-se ao final de 2003 uma meta muito superior à planejada que era apenas de 1.000 municípios no nordeste semi-árido.

Tabela 1 – Municípios Capacitados e Comitês Gestores Formados no Brasil, Grandes Regiões e Estados, 2003

Estados e Regiões	Municípios Capacitados	Comitês Gestores Formados
Alagoas	101	85
Bahia	381	333
Ceará	175	171
Maranhão	209	92
Paraíba	218	214
Pernambuco	172	168
Piauí	222	211
Rio Grande do Norte	164	154
Sergipe	72	72
Nordeste	1.714	1.500
Goiás	10	10
Mato Grosso	6	6
Mato Grosso do Sul	15	15
Centro-Oeste	31	31
Espírito Santo	10	10
Minas Gerais	170	170
São Paulo	24	24
Rio de Janeiro	14	12
Sudeste	218	211
Acre	21	21
Amazonas	60	45
Amapá	15	13
Pará	130	94
Rondônia	51	44
Roraima	14	7
Tocantins	137	106
Norte	428	330
Paraná	18	18
Rio Grande do Sul	25	25
Santa Catarina	17	17
Sul	60	60
Total Brasil	2.451	2.132

CONTROLE SOCIAL E CIDADANIA

Da euforia da construção dos comitês gestores...

*Que estória é essa de escolher representante do meu município sem passar por mim?
E o Prefeito não manda mais no Município, não?*

Indagação como a referida acima se constituiu numa constante entre dirigentes municipais das pequenas cidades (com até 75 mil habitantes) do Semi-Árido Nordeste, diante do processo de escolha de um representante da sociedade civil para ser capacitado como ALSA, no momento em que se iniciava a implantação do PFZ. Isso sem falar que, em cada município eram capacitados, pelo MESA, dois agentes de segurança alimentar sendo que um deles era de indicação exclusiva do prefeito municipal. Contudo, era evidente que o temor de perder o controle da situação, por parte do poder municipal, punha em xeque um modelo de mando local que, historicamente, tem se reproduzido através de práticas clientelísticas de troca de favores no uso da coisa pública. Sentindo-se ameaçado pela perspectiva de generalização de uma nova prática de gestão das políticas públicas, onde é fundamental a participação da sociedade civil, prefeitos dos grotões do semi-árido nordestino preferiam se antecipar numa orquestrada reação ao que se impunha como novo.

E esse novo vinha com o anúncio da formação de um “comitê gestor local” que era formado a partir da ação dos “agentes locais de segurança alimentar”, no qual seis dos seus nove membros eram escolhidos entre os segmentos organizados da sociedade civil. E aí se estabelecia uma verdadeira maratona daqueles dirigentes municipais não afeitos a intervenções nas suas práticas de governança, na tentativa de interferir na escolha dos representantes de sindicatos, associações comunitárias, grupos religiosos, etc., no que nem sempre foram bem sucedidos.

Ao ser indagada do porquê do interesse de participar da escolha do representante de sua associação, uma conselheira assim se expressou: *“Temos a consciência de que estamos construindo uma política que não está pronta”*. E esse renascer de uma esperança e

interesse de participação tinha um sabor todo especial diante da realidade em que viviam, onde existia um grande número de conselhos comunitários nos quais, por terem sido fomentados por meras conveniências burocráticas, o que menos importava era a participação popular. Essa era a experiência acumulada de “cidadania” dessas populações.

E foi através da ação desses participantes voluntários dos comitês gestores que foram expostas as irregularidades contidas no Cadunico de cada município. E essa prática de expor as feridas do cadastro que iria dar suporte à implantação do PCA passou a ser reivindicada pelos membros dos comitês na condução do Programa Bolsa Família (PBF), tendo em vista que este programa se constituiu na unificação dos cadastros das outras políticas sociais de transferência de renda. A sociedade agora, ao saber quem seriam as famílias beneficiadas em todos os programas, conquistava a garantia básica de consolidação de uma política que se baseava na seriedade, transparência e dentro dos princípios de justiça social.

Não havia mais dúvida de que a sociedade dos grotões estava em movimento, construindo a sua cidadania. Mas muito ainda precisava ser feito. Ainda havia muita tentativa de manipulação, muita interferência da política partidária. O poder municipal ainda tentava atropelar negando a infra-estrutura de trabalho, como: sala, computador, operador. Alguns ainda teimavam em querer reduzir o programa a meras gincanas assistencialistas, clientelísticas. Mas também havia resistências. Havia gritos contra a opressão onde imperava o silêncio e o medo. Já não se aceitava mais passivamente o império da lei do silêncio.

Era assim que estava irrompendo a cidadania nos grotões do semi-árido nordestino. Era assim, no imaginário da população local, que se estava construindo a participação popular.

...à decepcionante desarticulação do esforço de organização

O mês de outubro de 2003, oitavo mês de vigência do cartão alimentação, foi o divisor de águas no percurso de atuação dos comitês gestores muni-

cipais. Alguns problemas decorrentes da implementação precipitada do PBF, ainda no transcorrer da operacionalização do PCA, que se esperava fossem resolvidos no mês seguinte, aguçaram-se e já pareciam colocar em risco a continuidade dos comitês gestores municipais.

A necessidade urgente de se galgar resultados positivos, logo no início da implementação da política, fez com que a estratégia de implantação do cartão alimentação passasse a se confundir com o próprio PFZ, dada a velocidade do seu avanço nos grotões do semi-árido.

A partir daí, passou-se a acumular, sucessivamente, um sem número de quebra de metas, ora dos municípios atingidos, ora de famílias beneficiadas. Não dava mais para falar de Fome Zero sem fazer alusão ao avanço de benefícios distribuídos e ao número de comitês gestores instalados, haja vista a importância que estes assumiram na conformação de uma política com efetiva participação da sociedade. Pela primeira vez neste País, se afirmava, estava se rompendo o monopólio do poder municipal na gestão das políticas públicas e reduzindo-se a distancia entre seus objetivos e as demandas dos beneficiários.

Contudo, a grande novidade que permeava a implantação do PCA, qual seja, a criação dos comitês gestores, não parecia mais se constituir na diferença entre todas as demais políticas de transferência de renda, até então em vigor no País. A tão almejada garantia efetiva de participação da sociedade civil na gestão e controle social da política começava a gerar conflitos entre os grupos políticos dirigentes no interior do próprio governo. A tudo isso, eram adicionadas algumas resistências iniciais para operacionalização do PCA ao nível local decorrentes, principalmente: a) das fragilidades da organização de setores da sociedade civil; b) dos vícios de uma sociedade historicamente acostumada com práticas clientelísticas, gerando descrédito nas ações governamentais; c) do receio da perda de espaço, controle e gestão das políticas públicas federais ao nível municipal, por instâncias do poder político local.

A euforia inicial a partir da implantação das experiências-piloto já em fevereiro do primeiro ano de governo nos municípios de Guariba e Acauã, no estado do Piauí, e a conseqüente expansão no mês de abril para os demais estados do semi-árido nordestino davam lugar a algumas incertezas. Havia certo inconformismo entre os gestores da política, mesmo constatando-se que algumas resistências ao nível local vinham sendo gradativamente vencidas e que diversos mutirões de participação da sociedade civil e de parcerias com setores governamentais pareciam tomar corpo em torno do PCA.

Contudo, é bom lembrar, que essas conquistas, essas quebras de resistências, não se davam sem um acirrado embate entre diferentes forças, muitas vezes antagônicas, na arena da luta política local. Parecia que a proporcionalidade favorável à sociedade civil nos comitês gestores e o apelo para que setores da sociedade local se representassem, perdiam o impulso inicial que, esperava-se, levariam a um rápido e surpreendente processo de organização social ou a sua consolidação, quando já existente.

Por outro lado, militantes partidários, alojados principalmente no Talher⁶, responderam tardiamente ao chamamento de participação do processo de organização da sociedade civil. Isso aumentava a angústia de setores menos integrados na política partidária local que, voluntariamente, buscavam se inserir nesse “mutirão da solidariedade de combate à fome” embalados por diferentes motivos que iam desde motivações de cunho eminentemente religiosas, ou de práticas caridosas, até manifestações de base mais politizadas. Formou-se, assim, um verdadeiro exército de voluntários anônimos movidos pelos mais diferentes motivos de participação, onde

6 O Talher era um dos componentes do “Mutirão contra a Fome” que se encarregaria da capacitação para a educação cidadã, através da preparação de monitores que capacitariam aqueles que participavam de Copo/CRDs, Pratos ou atuassem como Sal. Era um instrumento de alimentação, pois segundo a proposta do PFZ, este também seria responsável por saciar não só a fome de pão, mas também a de beleza (BRASIL. Programa Fome Zero, 2003).

era majoritário o desejo de quebrar o tradicional clientelismo político local.

Contudo, a supremacia de interesses revanchistas por parte de setores, quase sempre antagonizados, da política partidária local transformava o espaço de ação/negociação do comitê gestor numa arena de luta política partidária. O certo é que se explicitava de forma generalizada em cada local a vontade de participação de pessoas embaladas pela esperança de terem nas mãos a possibilidade de efetivamente participarem e de interferirem na gestão de uma política pública.

No entanto, essa pretensa “politização” do comitê gestor passou a se constituir num entrave ao alargamento da base social do público-alvo do PCA, devido, principalmente, ao caráter investigador (beirando o polialesco) assumido por parte dos integrantes de cada comitê. O que seria uma deturpação do que afirma Andrade (2004, p. 234), ao vincular a noção de controle social com a “constituição de uma esfera pública democrática que possa viabilizar o controle dos governantes pela sociedade”.

O próprio comitê gestor parecia também ter sido picado pela “mosca azul”⁷ passando a se centrar muito mais no seu caráter de poder institucionalizado, centrando suas ações frente às famílias beneficiadas na cobrança dos recibos e/ou notas fiscais das compras de alimentos realizadas. Isso feria frontalmente a filosofia do programa, em geral, e do papel dos comitês gestores, em particular, que deveriam agir como instâncias educativas e formativas e nunca de caráter investigativo ou polialesco.

Tornou-se lugar comum, nas visitas realizadas pelo gerente regional-NE aos comitês classificados como os mais eficientes e organizados, a apresentação de pilhas de notas fiscais, bem acondicionadas em grandes armários, que eram religiosamente devolvidas ao final de cada mês pelas famílias. Com muita tristeza constatava-se que esse ato de comprovar a compra era o único motivo da chefe-de-

família procurar o comitê gestor. Concretizava-se assim o que, segundo Andrade (2004, p. 236), Habermas denominava de

ação instrumental ao invés da ação comunicativa. Enquanto esta está baseada na idéia de socialidade, espontaneidade e solidariedade, aquela está ancorada em procedimentos de coordenação da vida social, próprios da dimensão administrativa do Estado.

Todo o trabalho de educação alimentar que tinha sido repassado aos ALSAs na capacitação do comitê gestor estava totalmente comprometido.

Sabia-se que, segundo a dinâmica de atuação dos comitês gestores, denúncias de irregularidades no cadastramento das famílias pobres do município (CADUNICO) eram suficientes para que se suspendesse o pagamento de todos os beneficiários da política no município. Isso, em geral, criava um clima de descontentamento generalizado na grande maioria da população carente por se ver privada do seu benefício.

Por outro lado, havia uma retração nas pretensões de alcance da política, causando desconforto na equipe gestora ao nível do MESA, sem falar na frequente exploração sensacionalista desses fatos pontuais que era feita pelos meios de comunicação de massa, com ênfase para jornais e redes de televisão de alcance nacional.

O golpe de misericórdia na atuação dos comitês gestores municipais do PCA foi dado em outubro de 2003 com a intempestiva implementação do Programa Bolsa Família (BF) que se propunha, por motivos de racionalidade da política, de unificar todas as vertentes das políticas de transferência de renda nacional.

Os problemas decorrentes da entrada em vigor do BF nos pequenos municípios do semi-árido nordestino onde havia o PCA, foram de grande dimensão e afetaram diretamente a sobrevivência dos comitês gestores. Primeiro, algumas difíceis e dolorosas medidas assumidas pelos comitês, tais como a exclusão de famílias não-merecedoras do benefício, foram desfeitas em outubro e aprofundadas em no-

7 Alusão feita por Beto, Frei (2006, contra-capá), com base em texto de Leandro Konder, de que “A picada da mosca azul incula nas pessoas doses concentradas de ambição do poder”.

vembro; segundo, foi reforçado no documento de apresentação do BF, veiculado no site do PFZ, que os CGs permaneceriam apenas até o mês de dezembro, omitindo-se qualquer referência à futura atuação dos mesmos; terceiro, a partir daquela data, a CEF passou a se negar a tirar dúvidas dos comitês, com a taxativa e lacônica resposta de que “*Não existia comitê gestor na estrutura do Bolsa Família*”; quarto, a mesma CEF passou a realizar pagamentos do BF nos municípios com mais de 75 mil habitantes sem a formação prévia de CG, criando uma expectativa negativa quanto ao futuro daqueles; e, quinto, as famílias que receberam o BF sem antes terem sido beneficiadas pelo PCA, passaram a consultar os comitês de seus municípios sobre o cumprimento das condicionalidades da política (principalmente da exclusividade de compra de alimentos), deixando os integrantes dos comitês sem respostas e sem saber aonde encontrá-las.

Essa situação passou a ser responsável pela generalização de um clima de decepção entre as famílias beneficiárias não atendidas nos pequenos municípios, em geral, e nos membros dos CGs, em particular, diante do desencontro de informações sobre o bolsa-família e da visível desarticulação do programa cartão-alimentação.

As freqüentes visitas de campo realizadas pelo Gerente Regional-NE do MESA, em geral para apurar denúncias sobre o mau funcionamento do programa, testemunhavam o clima de insatisfação dos beneficiários, mas, também, atestavam o estabelecimento de uma forte corrente contra a extinção do comitê gestor.

Em torno dessa defesa do comitê gestor reuniam-se pessoas/instituições com interesses específicos, mas, que convergiam para reforçar o enfrentamento ao antagonismo do poder público municipal frente à eminente perda de espaço no controle das políticas públicas. Esse leque de interesses contemplava atitudes motivadas: a) pela decepção de setores de militância partidária que compunham o Talher, diante do retrocesso da embrionária par-

ticipação que se construía⁸; b) pela perplexidade dos poucos setores organizados da sociedade local (Igrejas, Sindicatos, Associações, ONGs, etc.) que pela primeira vez vislumbravam uma possibilidade de institucionalização de suas persistentes lutas locais; e, por fim, c) pelo desapontamento dos comerciantes locais que haviam se constituído em “fiéis” parceiros do PCA, diante da oportunidade de participarem ativamente de uma política social dinamizando seus negócios e a economia local.

Em geral, o conteúdo da insatisfação dos que, de certa forma, se envolveram com a efetivação do programa apontavam para construção de uma resistência em defesa da continuidade do cartão alimentação e, com ele, a permanência do comitê gestor.

Assim, reclamavam da estratégia de se passar o PCA para uma coordenação central das políticas sociais do governo federal (o Bolsa Família), mesmo acreditando que isso, embora aparentemente, pudesse se constituir numa estratégia que ajudaria a realçar outras ações do MESA de caráter mais estruturante no segundo ano de governo. Nesse momento representava uma perda de tudo o que se construiu em termos de participação, gestão e, principalmente, de controle social.

E, mais grave ainda, que isso nada mais era do que o abandono de inúmeros e penosos esforços de mobilização social, em condições das mais adversas, disseminando um sentimento de perda e de desesperança em inúmeros grupos, protagonistas de uma histórica luta para serem respeitados enquanto cidadãos. Isso sem levar em consideração que essa mobilização tinha como principal ator um número considerável de pessoas que, afinal, encontravam uma razão para por em prática seus ideais, para participar mais ativamente de um governo que ajudavam a construir.

8 Muitos militantes do PT, nos pequenos municípios do semi-árido do Nordeste, reclamavam o direito de participarem como membros-natos do comitê gestor, representando o governo federal que era do mesmo partido, tendo em vista que tanto ao poder municipal quanto ao estadual era garantida a presença, por lei, naquela instância. Havia aí uma clara tentativa de interferência de interesses corporativos no processo decisório do comitê gestor.

CONCLUSÕES

Nada se fez por acaso. Há registros de muitos e graves embates, prisões e até de morte, nessa busca de conquista por uma política social mais cidadã⁹. E não se está tratando de um período de exceção, já relegado às prateleiras dos entulhos autoritários na história do Brasil. Está-se falando de uma realidade atual, do cotidiano na luta pela participação popular nos lugares mais remotos deste País; de pequenos municípios do semi-árido nordestino onde as sociedades locais foram construídas sobre uma quase intransponível relação de subordinação.

Enfatizava-se que a defesa dos comitês gestores não se constituía numa luta por mudanças na estratégia geral das políticas públicas. Afinal, o confronto com determinada realidade pode impor mudanças de rumo, mas jamais de princípios. Porque era nisso que acreditava a maioria daqueles que lutavam, e principalmente os que ficavam no *front*, e que assumiram o compromisso de se opor ao poder de mando das velhas oligarquias locais.

Daqueles acontecimentos pode-se inferir que o fulcro não estava apenas na oportunidade de construção da participação, mas, principalmente no clima de decepção que se criou em torno de uma pretensa possibilidade que não foi confirmada.

Mesmo sem minimizar fatores como: a contra-reação do poder local frente ao avanço dos movimentos sociais; a necessidade do governo federal de ampliar a base social de atendimento da política diante da urgência da sociedade de acabar com a fome; a prática do enfrentamento político de alguns

segmentos desejosos de (re)conquistar espaço político ou de descaracterizar o poder local; a forma como se desestruturaram os comitês gestores pareceu para aqueles grupos um descrédito, por parte dos gestores da política, na mobilização como forma de controle social e de participação popular.

Poderão esses fatos representar mais um retrocesso na luta de construção pela cidadania, como ocorreu historicamente com os velhos acordos oligárquicos no Brasil, tal como nos descreve Fiori (1995)? Ou, diante da urgência dos gestores públicos persegue-se a via mais rápida do aumento do número de famílias carentes, já que a fome tem pressa? Ou, ainda, desacelera a marcha em benefício do controle social como estratégia de construção da cidadania?

A experiência com a construção dos comitês gestores do PCA nos autoriza a dizer que esse é um falso dilema. O problema não foi só a pressa na obtenção de resultados, foi apostar num estágio de organização e mobilização que estava muito além das reais características da sociedade dos pequenos municípios rurais do semi-árido nordestino. E mais ainda, esqueceu-se também do nível de resistência à participação, intrínseco a essas sociedades, dado a conjuntura de subordinação a que estiveram historicamente submetidas, em decorrência da sobreposição da lógica da obediência à trajetória (PUTNAM, 1996). Isso lhes tem incutido certa incapacidade de se verem participando, interferindo na gestão das políticas públicas dadas as dificuldades que têm de romper com a cultura do favor e do clientelismo. O que de certa forma explica a postura de reprodução de interesses corporativos no processo decisório do comitê gestor mesmo por parte de setores mais politicamente engajados na política partidária.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Ilza A. Leão de. Conselhos de Desenvolvimento Rural: um espaço adequado para pensar o desenvolvimento local? In: SCHNEIDER, Sergio et al. (Org.). *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004. p. 233 – 250.

⁹ Dentre algumas intervenções do CG: Em Vertente do Lério/PE, um professor do ensino médio foi assassinado 15 dias depois da reunião do CG onde ele fez sérias acusações a manipulação do comitê pela primeira dama do município. Em Santa Bárbara/BA um vereador do PT foi ameaçado de cassação do mandato pelas suas intervenções em defesa da fiscalização da lista dos beneficiários do programa. Em Cuité/PB o ALSA da sociedade civil foi considerado “pessoa não-grata” porque era considerado um entrave à implantação do programa. Em São Pedro/RN a Secretária de Educação Municipal que se apossou dos cartões de famílias beneficiadas, teve que devolver o dinheiro por ação do CG. O Prefeito de um município da Bahia deu feriado no dia da Assembléia Popular, justificando que era para facilitar a participação de todos.

BALSADI, O.; DEL GROSSI, M.; TAKAGI, M. O Programa Cartão Alimentação (PCA) em números: balanço de implementação e contribuições para as políticas sociais. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 42., 2004, Cuiabá-MT. *Anais...* Cuiabá-MT, 2004.

BETO, Frei. *A mosca azul*. Rio de Janeiro: Rocco, 2006.

BELIK; DEL GROSSI. O Programa Fome Zero no contexto das políticas sociais no Brasil. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 41., 2003, Juiz de Fora. *Anais...* Juiz de Fora, 2003.

BOURDIEU, P.; CHAMBOREDON, J.-C.; PASSERON, J.-C. *A profissão do sociólogo: pressupostos epistemológicos*. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

BRASIL. Instituto da Cidadania. *Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*. São Paulo, 2001.

BRASIL. Programa Fome Zero. *Cartilha manual do mutirão*. Brasília: MESA, 2003.

FIORI, José Luis. *O vôo da coruja: uma leitura não liberal da crise do Estado desenvolvimentista*. Rio de Janeiro: EDUERJ, 1995.

IBGE. *Pesquisa Nacional de Amostragem de Domicílio*, 1999.

MESA. *Fome Zero – Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*. Brasília, 2003.

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

TAKAGI, M. *A implantação da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: seus limites e desafios*. Tese (Doutorado) – UNICAMP, Campinas, 2006.

TAKAGI, M.; SILVA, J. Graziano da; BELIK, W. *Combate à fome e à pobreza rural*. São Paulo: Instituto Cidadania, 2001.