

Ademir Antonio Cazella
Alfredo Kingo Oyama Homma
Alisson Vicente Zarnoff
Altivo R. A. de Almeida Cunha
Arlison Favareto
Bernardo Mançano Fernandes
Carla Morsch Porto Gomes
Carolina Braz de Castilho e Silva
Catia Grisa [org.]
Dalva Maria da Mota
Elisa Guaraná de Castro
Emma Siliprandi
Eric Sabourin
Fábio Luiz Búrigo
Georges Flexor
Gilles Massardier
Chislaine Duque
Guilherme C. Delgado
Heribert Schmitz
Jairo Alfredo Genz Bolter
Jaqueline Mallmann Haas
Joacir Rufino de Aquino
José Carlos Zukowski

Júnia Cristina P. R. da Conceição
Karina Kato
Leonilde Servolo de Medeiros
Marcelo Miná Dias
Mario Samper
Nelson Giordano Delgado
Otavio Valentim Balsadi
Patricia Lopes Rosado
Pedro Selvino Neumann
Rozane Marcia Triches
Rosângela Cintrao
Sérgio Botton Barcellos
Sergio Pereira Leite
Sergio Schneider [org.]
Shigeo Shiki
Silvio Isopo Porto
Simone de Faria Narciso Shiki
Vinicius Piccin Dalbianco
Vivien Diesel
Waldir Stumpf Junior
Walter Belik
Yannick Sencébé

do no meio rural nas décadas recentes, assim como de suas repercussões sobre as dinâmicas e os processos sociais.

Almejamos que o livro possa contribuir com a formação de estudantes de graduação e de pós-graduação do Brasil e estimular a agenda de estudos e pesquisas e do amplo conjunto de professores e pesquisadores que trabalham constantemente para produzir conhecimento e referências sobre a atuação do Estado brasileiro no desenvolvimento rural. Este livro busca dialogar e fornecer subsídios para a atuação de governantes e *policy makers*, presentes nas diferentes escalas de governança, extensionistas rurais e agentes de desenvolvimento rural, organizações não governamentais, que executam várias políticas públicas, e toda a sociedade civil que atua nos temas rurais, agrários, ambientais, segurança alimentar e nutricional, etc.



CATIA GRISA
SERGIO SCHNEIDER
ORGANIZADORES

POLÍTICAS PÚBLICAS
DE DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL

POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL

CATIA GRISA
SERGIO SCHNEIDER
ORGANIZADORES



O livro *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil* tem como objetivo proporcionar um panorama do conjunto das políticas públicas que atualmente incidem sobre o meio rural brasileiro e repercutem na dinâmica econômica e social do país e nas diversas e complexas realidades regionais. Os diversos capítulos abordam a trajetória, as contribuições, os limites e os desafios recentes de políticas agrícolas, agrárias, sociais, ambientais, de segurança alimentar e nutricional, de desenvolvimento territorial, de ciência e tecnologia, e de políticas direcionadas para grupos ou segmentos sociais específicos do meio rural brasileiro. É de conhecimento geral a existência de um amplo conjunto de estudos, relatórios e artigos sobre cada uma das ações e programas públicos analisados neste livro. No entanto, procuramos oferecer uma obra que reunisse estas reflexões e análises, proporcionando uma leitura mais integrada da intervenção do Esta-

POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL

CATIA GRISA
SERGIO SCHNEIDER
ORGANIZADORES

© dos autores
1ª edição: 2015

Direitos reservados desta edição:
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Capa: Carla M. Luzzatto
Revisão: Carlos Batanoli Hallberg
Editoração eletrônica: Fernando Piccinini Schmitt

P767 Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil / Organizadores Catia Grisa [e] Sergio Schneider. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.
624 p. : il. ; 16x23cm

(Série Estudos Rurais)

Inclui figuras, gráficos, mapas, quadros e tabelas.

Inclui referências.

1. Agricultura. 2. Desenvolvimento rural. 3. Políticas públicas – Agricultura familiar. 4. Políticas agrícolas. 5. Segurança alimentar – Políticas. 6. Desenvolvimento territorial – Políticas. 7. Políticas ambientais. 8. Políticas agrárias. 9. Políticas sociais. 10. Ciência – Tecnologia. 11. Políticas públicas – Grupos sociais – Meio rural – Brasil. 12. Desenvolvimento rural - Políticas – América Latina. I. Grisa, Catia. II. Schneider, Sergio. IV. Série.

CDU 631.1:330.34(81)

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.
(Jaqueline Trombin – Bibliotecária responsável CRB10/979)

ISBN 978-85-386-0262-0

Políticas públicas e comunidade tradicional: reconhecimento e conquista de direitos?¹

Dalva Maria da Mota
Heribert Schmitz

Introdução

No Brasil, após a promulgação da Constituição de 1988, diferentes grupos sociais portadores de identidades coletivas vinculadas a territórios e ao uso comum de recursos naturais conquistaram o reconhecimento como sujeitos de direitos e conseguiram acessar iniciativas de políticas públicas motivados por incentivos étnicos, por problemas ambientais e pela redução da pobreza. Não obstante o reconhecimento e as conquistas, persistem adversidades e conflitos pelo acesso aos recursos naturais, base das suas existências coletivas, que estão sendo crescentemente privatizados. Tendo em conta tal situação, o objetivo do capítulo será refletir sobre a relação entre reconhecimento e acesso a iniciativas de políticas públicas em um grupo pertinente ao segmento dos denominados

¹ Pesquisa realizada com recursos da Embrapa Amazônia Oriental, Universidade Federal do Pará e CNPq.

povos e comunidades tradicionais² do Nordeste do Brasil. As nossas reflexões estarão amparadas no debate sobre o reconhecimento (Fraser e Honneth, 2003; Honneth, 1994), uso de recursos comuns em comunidades tradicionais de extrativistas (Almeida, 2000, 2006; Castro, 1997) e programas de políticas públicas (Heredia e Cintrão, 2006; Rego; Pinzani, 2013; Scherer, 2013).

Como referência empírica, trataremos da experiência recente de mobilização de mulheres extrativistas, autodesignadas catadoras de mangaba, que tradicionalmente praticam o extrativismo de mangaba³ e de produtos do manguezal por meio do acesso livre e privado aos recursos naturais, paralelamente ao desenvolvimento de outras atividades. Portadoras de identidade coletiva referida a recursos de uso comum com baixo impacto ambiental (Castro, 1997; Mota, Silva Junior e Gomes, 2003), recentemente elas foram reconhecidas como sujeitos de direitos específicos (Porro, Veiga e Mota, 2011) e têm conquistado visibilidade social.

A pesquisa

A pesquisa foi realizada por meio de múltiplas incursões a comunidades onde ocorre o extrativismo de mangaba no Norte, Centro-Oeste e Nordeste do Brasil, no período de 2008 a 2014. Na maioria dessas comunidades, o extrativismo da mangaba compete predominantemente às mulheres, que paralelamente desenvolvem também o extrativismo animal no manguê, a agricultura, o assalariamento ocasional, a confecção e venda de artesanato e de produtos comestíveis como cocadas e doces, dentre outras atividades que caracterizam o dia a dia de grupos sociais imersos na pobreza.⁴

A noção de superposição e complementaridade entre as atividades é vivenciada ao longo do ano para a garantia da sobrevivência, balizada pelas relações de gênero e etnicidade de grupos destituídos do acesso regular aos recursos naturais dos quais dependem para sobreviver. Essa condição impõe um conjunto de particularidades na estruturação das suas estratégias de sobrevivência.

² Os povos e comunidades tradicionais são grupos sociais culturalmente diferenciados que se identificam como agentes do processo de desenvolvimento sustentável com baixo impacto sobre o meio ambiente e que são vistos desta maneira pelo resto da sociedade. Esses povos são considerados como produtores de saberes e formas de manejo a eles pertinentes, essenciais na preservação da biodiversidade (Almeida, 2000; Castro, 1997).

³ *Hancornia speciosa* Gomes.

⁴ A pobreza é entendida como uma “[...] privação, que pode ser somente material ou incluir elementos de ordem cultural e social, em face dos recursos disponíveis de uma pessoa ou família. Essa privação pode ser de natureza absoluta, relativa ou subjetiva” (Hoffmann e Kageyama, 2006, p. 80).

Mediante a especificidade do tema, realizamos estudos de caso (Becker, 1994) em comunidades do Estado de Sergipe, maior produtor de mangaba do Brasil, onde as mulheres extrativistas mobilizaram-se e organizaram-se a partir de 2007 no Movimento das Catadoras de Mangaba (MCM). A pertença ao MCM desencadeou entre as mulheres um processo de identificação coletiva que promoveu o autorreconhecimento como catadoras de mangaba. Em 2010, conquistaram o reconhecimento oficial como grupo culturalmente diferenciado por meio de uma lei estadual.⁵ Ali, temos acompanhado sistematicamente as ações em torno do reconhecimento por meio de interação com as catadoras, observações (participação em reuniões, comercialização de frutos, audiências públicas, etc.), entrevistas com questionário e entrevistas abertas (Michelat, 1987). Estas últimas foram realizadas com duração variável e às vezes com as mesmas pessoas, mas em momentos diferentes para uma maior aproximação com a subjetividade do entrevistado e apreensão das mudanças ao longo do tempo. As principais interlocutoras na realização da pesquisa foram as mulheres-residentes em localidades da Baixada Litorânea e Tabuleiros Costeiros.

Ressaltamos que, não obstante tenhamos optado pela autodesignação de catadoras de mangaba para as mulheres na elaboração deste capítulo, elas também se autodesignam como marisqueiras. Não nos escapa o conhecimento de que, nos anos 1980, as marisqueiras denominaram-se pescadeiras “[...] num movimento de apropriação de termos produtivos e institucionais do espaço feminino por elas ocupado no mar” (Maldonado, 1986, p. 21). Publicações recentes trazem a denominação de pescadoras e mulheres pescadoras (Alencar, 2013; Soares e Scherer, 2013) como conquista histórica das mulheres nos seus processos de mobilização mais recente.

Para a reflexão sobre a relação entre reconhecimento e acesso a iniciativas de políticas públicas, organizamos o capítulo em três partes: i) Reconhecimento e mobilização na literatura; ii) Dois programas de políticas públicas: incentivo externo por outros atores ou resultado da mobilização das catadoras de mangaba?; e iii) Reflexões finais.

⁵ Lei nº 7.082, de 16 de dezembro de 2010. Reconhece as catadoras de mangaba como grupo cultural diferenciado e estabelece o autorreconhecimento como critério do direito e dá outras providências. Art. 1º. O Estado de Sergipe reconhece as catadoras de mangaba como grupo culturalmente diferenciado, que devem ser protegidas segundo as suas formas próprias de organização social, seus territórios e recursos naturais, indispensáveis para a garantia de sua reprodução física, cultural, social, religiosa e econômica. A lei permite associar o reconhecimento a reivindicações de diferentes naturezas como: proibir o corte das mangabeiras; demarcar uma reserva extrativista; permitir o acesso das extrativistas reconhecidas aos recursos naturais dos quais vivem, ou seja, às mangabeiras. Porém, tudo isso depende da mobilização das catadoras de mangaba e de seus aliados. Como isso não aconteceu, as possíveis implicações dessa lei não foram ainda exploradas. Mesmo assim, a lei pode ser considerada uma conquista, porque permite retomar a luta com base legal em qualquer momento.

Mobilização para o reconhecimento

Analicamente optamos por analisar o reconhecimento por meio das evidências dos processos de mobilização no âmbito dos quais as catadoras de mangaba têm interagido para construir os seus propósitos comuns e fazer valer os seus interesses.

Para Melucci (1996, p. 289): “[...] a mobilização é o processo pelo qual um ator coletivo reúne e organiza os seus recursos para a promoção de um objetivo comum contra a resistência de grupos contrários a esse objetivo.” A mobilização, segundo esse autor, está diretamente ligada a um processo de resistência num conflito social. Honneth (1994) também relaciona o conflito com a mobilização e destaca, como Simmel (1995 [1908]), os seus aspectos positivos. Define a luta social como “[...] o processo prático no qual as experiências individuais de desrespeito são interpretadas como experiências cruciais típicas de um grupo inteiro, de forma que elas podem influir como motivos da ação, na exigência coletiva para relações ampliadas de reconhecimento” (Honneth, 1994, p. 260).

Com sua definição da luta social, Honneth introduz um aspecto importante na explicação da mobilização que é a luta pelo reconhecimento, título de sua obra principal. A partir de autores como Moore (1982), Honneth (2003, p. 148-159) destaca a importância da falta de reconhecimento como uma causa central na percepção de injustiça social que, segundo o autor, está na base do desenvolvimento de resistência e protesto. “Uma injustiça social é sentida quando, à luz de razões geralmente aceitas, regulamentos ou medidas institucionais infringem profundos direitos da ordem social” (Honneth, 2003, p. 154). No caso das catadoras de mangaba, isso pode acontecer quando regras consuetudinárias de acesso aos recursos não são mais reconhecidas e acordos de longa data com proprietários de terra não mais aceitos pelos mesmos, como tem ocorrido recentemente (Schmitz *et al.*, 2011)

O autor diz ainda que se pode mostrar que “[...] o esforço nas ações políticas tem para os envolvidos também a função direta de arrancá-los da situação paralisante da humilhação passivamente sofrido e, conseqüentemente, de ajudá-los a conquistar uma nova relação positiva consigo mesmo” (Honneth, 1994, p. 263).⁶

A noção de reconhecimento, no entanto, mobilizada por Honneth, não é claramente definida. Segundo Pinto (2008, p. 36): “Reconhecimento é um conceito polissêmico e sua redução a uma definição exclusiva retira tanto seu

⁶ Porém, Honneth (1994, p. 264) deixa claro que os conflitos sociais e formas de luta não são todos constituídos pelo modelo de uma luta por reconhecimento.

valor heurístico para a teoria social, como sua potencialidade na luta por justiça”. Foi trazido à tona no debate acadêmico, nos últimos anos, principalmente pelo trabalho de Axel Honneth (1994) e a controvérsia Nancy Fraser – Axel Honneth (Fraser e Honneth, 2003). No seu artigo sobre essa controvérsia, Pinto (2008, p. 36) afirma: “O reconhecimento como autorreconhecimento (estima) encontrado na tese de Honneth e o reconhecimento como *status*, encontrado na tese de Fraser”, não se excluem. A autora afirma: “O reconhecimento como autorreconhecimento é essencial para a construção do sujeito da ação na luta social”. O dominado pode levantar-se contra a dominação apenas se este se reconhecer como tal. No entanto, em relação aos pobres no Brasil salienta que “estão muito mais expostos a sofrerem ações de alguém, que distribui ou que lhes reconheça, do que serem sujeitos do autorreconhecimento” (Pinto, 2008, p. 47). Para ela, o autorreconhecimento, o reconhecimento pelos outros e o reconhecimento oficial como política pública são processos diferentes e o último independe do autorreconhecimento dos sujeitos individuais.

Esses três processos permeiam as experiências recentes das catadoras de mangaba segundo as experiências preexistentes, a capacidade de construção do reconhecimento em diálogo com atores externos e as características dos programas de políticas públicas aos quais se afiliam.

Mulheres extrativistas em programas de políticas públicas: incentivo externo ou resultado da mobilização?

Os anos 1980 representam um marco em relação ao reconhecimento dos povos e comunidades tradicionais no Brasil, especialmente com o advento da Constituição de 1988. Este reconhecimento, entretanto, tem sido caracterizado por um paradoxo: de um lado, foram instituídas políticas específicas para povos e comunidades tradicionais. Por outro lado, há a reedição do modelo de desenvolvimento alicerçado nos grandes projetos que ameaçam modos de vida considerados tradicionais. É neste contexto de tensão entre o reconhecimento e a reprodução social cotidiana que analisamos a problemática das catadoras de mangaba neste capítulo, considerado no âmbito das mobilizações protagonizadas pelas mulheres no espaço rural.

Na última década, o debate sobre programas de políticas públicas relacionadas à redução da pobreza e associados aos processos de reconhecimento oficial (Pinto, 2008) tem enfatizado iniciativas específicas para as mulheres no Brasil. Têm papel de destaque nesse debate os movimentos de mulheres rurais

que, tendo logrado reconhecimento, atuam fortemente “[...] tanto na correção de rumos das políticas e na garantia de efetivação do acesso das mulheres aos direitos conquistados, como também no impulsionamento de mudanças culturais e de autopercepção do lugar das trabalhadoras das áreas rurais como atores sociais e políticos” (Heredia e Cintrão, 2006, p. 21).⁷

As autoras citadas analisam que os movimentos específicos de mulheres são recentes, mas dinâmicos e com influência no estabelecimento do quadro político institucional. Esse quadro tem sido marcado tanto pela institucionalização de movimentos mais gerais, quanto pelo surgimento de organizações associadas a identidades e questões específicas como o Movimento das Quebradeiras de Coco-Babaçu, o Movimento das Mulheres Pescadoras e a Organização das Mulheres Quilombolas, na década de 1990 do século XX. Nesse processo, afirmam as autoras, “[...] a organização e as mobilizações das mulheres trabalhadoras rurais trouxeram ao Estado um conjunto de reivindicações, colocando a necessidade de dar respostas às questões colocadas” (Heredia e Cintrão, 2006, p. 11). Mesmo assim, críticas persistem quanto à limitada influência das políticas públicas no aumento da satisfação e do bem-estar das mulheres rurais (Paulilo, 2012), particularmente daquelas que não têm acesso regular aos recursos naturais dos quais dependem para sobreviver, como as extrativistas de produtos vegetais e animais que vivem no espaço rural no Brasil (Mota *et al.*, 2013) e que, recentemente, têm participado do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (SDPA).

O PAA⁸ foi constituído pelo Governo Federal, em 2003, como uma das ações estruturantes do Programa Fome Zero e tem como objetivo central “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” (Conab, [2011]). O programa apoia simultaneamente a compra e a venda de alimentos dos agricultores familiares⁹ com incentivos, inclusive

⁷ Segundo as autoras, foi somente a partir de 1985 que começaram a surgir iniciativas de políticas públicas que incorporam componentes de gênero a suas ações substituindo aquele “cidadão indiferenciado” a quem se dirigiam. Dentre as primeiras ações, elas destacam o Programa de Apoio à Mulher em 1985, do Ministério da Agricultura, o Projeto de Apoio à Organização da Mulher Rural em 1988, do Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (Sibrater), e a Previdência Rural, a partir de 1992.

⁸ Instituído pelo artigo 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, e regulamentado pelo Decreto nº 4.772, de 2 de julho de 2003.

⁹ Segundo a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, são considerados

a participação nos circuitos formais de comercialização, visando promover a produção de alimentos na agricultura familiar e a comercialização para o mercado institucional (Delgado, Conceição e Oliveira, 2005).

No escopo do PAA, destacam-se a aquisição direta de alimentos de produtores familiares com dispensa de licitação para a doação a instituições e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional ou para a formação de estoques estratégicos e o abastecimento do mercado institucional de alimentos, que compreende as compras governamentais de gêneros alimentícios para fins diversos. O programa permite que os agricultores familiares estoquem os seus produtos para serem comercializados a preços mais justos (Siliprandi e Cintrão, 2011).

A afiliação das catadoras ao PAA deu-se a partir de 2006, na modalidade Compra com Doação Simultânea (CDS),¹⁰ com doação simultânea a instituições localizadas no município ou nas proximidades.¹¹ A instituição por meio da qual elas participaram do PAA foi a Cooperativa de Produção, Comercialização e Prestação de Serviços dos Agricultores Familiares de Indiaroba e Região (Cooperafir), afiliada à Associação de Cooperação Agrícola dos Assentados da Região Sul (Ascusul), que tanto possui membros individuais como exerce o papel de uma central articuladora de associações. No auge da participação, alcançou cerca de 70% das extrativistas.

Em se tratando do SDPA, Lourenço, Henkel e Maneschy (2006) afirmam que é um benefício definido a partir da inclusão plena dos trabalhadores rurais¹²

agricultores familiares os extrativistas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV: utilizem predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, tenham renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento e dirijam seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

¹⁰ Anteriormente denominada Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar (CAEAF). Destina-se à aquisição de produtos de origem agrícola, pecuária e extrativa, oriundos da agricultura familiar, visando à formação de estoques ou a doação às populações em situação de risco alimentar atendidas por programas sociais de caráter governamental ou não governamental. Os produtores beneficiários deverão estar organizados em grupos formais e estar enquadrados segundo os critérios estabelecidos pelo programa. Nos casos de doação simultânea, a entrega dos produtos deverá obedecer a um cronograma apresentado na Proposta de Participação. O controle social das doações dar-se-á por meio do envolvimento do Conselho de Segurança Alimentar (municipal ou estadual) ou de um organismo similar. Essa modalidade também é operacionalizada pela Conab.

¹¹ Em 2010 foram as seguintes: Associação de Moradores do Povoado Convento, Associação do Menor Aprendiz, Associação dos Produtores Rurais do Povoado Félix, Associação pela Cidadania dos Pescadores de Terra Caída e Associação Sergipana de Desenvolvimento Comunitário e Resgate da Cidadania.

¹² A expressão “trabalhador rural” é usada pelos sindicatos que representam as pessoas que trabalham no meio rural e que organizam os assalariados e os agricultores no mesmo “sindicato dos

no sistema previdenciário oficial. A sua efetivação ocorreu com a promulgação da Lei nº 8.213, de 25 de julho 1991, que incluiu os pescadores artesanais entre os segurados especiais, considerados aqueles que, “individualmente ou em regime familiar”, fazem da pesca sua “profissão habitual ou principal meio de vida”, desde que respeitadas algumas outras características. Também passam a ser possíveis segurados especiais o cônjuge e os filhos maiores de 16 anos de idade, desde que comprovem o exercício da atividade.

Segundo os autores, a política que instituiu o seguro-defeso está intrinsecamente ligada à que culminou com a equiparação dos direitos de trabalhadores rurais aos dos trabalhadores urbanos, obtida a partir da Constituição de 1988, na qual “os pescadores artesanais conquistaram avanços no que tange aos direitos sociais e políticos, quando as colônias de pescadores, através do artigo 8º, foram equiparadas aos sindicatos de trabalhadores rurais, recebendo a configuração sindical” (Moraes, 2001, p. 1). Tais políticas estenderam aos trabalhadores rurais benefícios sociais que eram, a princípio, exclusividade dos trabalhadores urbanos (Teixeira e Abdallah, 2008). Para isso, concede aos pescadores um salário mínimo a cada mês em que eles estejam impedidos legalmente de realizar a sua profissão, para suprir suas necessidades durante a época do defeso.

Mesmo que se saiba que o SDPA destina-se a pescadores e pescadoras, no caso das mulheres extrativistas, há a persistente designação e autodesignação de marisqueiras, posição, segundo informam, que assegura a condição de seguradas especiais da Previdência Social, conforme previsto na Constituição de 1988. As afiliações ao SDPA datam dos anos 2000 e alcançam a quase totalidades das mulheres que se autorreconhecem simultaneamente como catadoras de mangaba e marisqueiras. Muito embora a articulação de identificações seja frequentemente por elas acionada para se fazer reconhecer pelos outros e pelas políticas públicas, há contraposições localmente e o estabelecimento de um conflito delas com homens que são lideranças das Colônias de Pescadores e reivindicam das mulheres a essencialização da sua identidade de marisqueira, porque para um deles “quem é marisqueira, não pode ser catadora”.

No dia a dia, as identificações não são estáveis nem essencialistas (Mouffe, 2011), mas articuladas num todo coerentemente construído que ressalta dimensões positivas e negativas das mesmas.

trabalhadores rurais”. Em muitas regiões brasileiras, os agricultores familiares constituem a maior parte dos sócios.

Acesso aos programas de políticas públicas: mobilização e interconhecimento

Os modos de acesso das catadoras de mangaba ao PAA e ao SDPA se diferenciam em função do momento histórico, da natureza do programa de política pública e da organização social preexistente.

Foram os mediadores¹³ que divulgaram o PAA em uma reunião exclusivamente com as catadoras de mangaba em Sergipe no ano 2006. Na sequência, eles efetuaram uma proposta à Conab para a inserção da fruta no programa. Naquele momento, embora não houvesse ocorrido nenhum tipo de iniciativa formal, havia o autorreconhecimento de que elas partilhavam uma existência comum. Houve uma adesão inicial de seis catadoras em 2007 e 2008, de 20 em 2009 e 2010 e de 30 em 2011. O pequeno número deveu-se à falta de informação sobre o PAA, ao receio de perder o SDPA que tinham na condição de marisqueiras e ao fato de que estavam informadas de que o pagamento só ocorreria após 30 dias, diferentemente do que acontecia quando elas vendiam aos intermediários e recebiam o dinheiro no ato da comercialização. Ademais, algumas delas não dispunham da documentação exigida. Para garantir a participação da maioria, redes de solidariedade foram ativadas para incluir essas catadoras na comercialização das frutas. Assim, elas participaram por intermédio daquelas que tinham DAP,¹⁴ que em seus nomes “entregavam” também as mangabas daquelas que não tinham documentos e depois repartiam o dinheiro correspondente ao quanto de frutos de cada uma. Retomavam-se com isso práticas costumeiras de comercialização baseadas na confiança para lidar com um entrave burocrático novo na história do grupo. A partir dessa iniciativa, cerca de 70 mulheres comercializaram as suas frutas no PAA na última entrega, que ocorreu em 2011, quando foi suspensa em decorrência da insatisfação dos recebedores com a qualidade dos frutos, motivo reinterpretado localmente mediante a constatação da dificuldade de transporte dos frutos da mangaba entre os municípios.

¹³ Um vereador membro da Cooperativa de Produção, Comercialização e Prestação de Serviços dos Agricultores Familiares de Indiaroba e Região (Cooperafir) que na ocasião participava do PAA com agricultores familiares com 10 produtos (abacaxi, banana, batata-doce, cebolinha, coco verde, coco seco, coentro, laranja, maracujá, tubérculo de mandioca com e sem casca), e o presidente da Associação de Moradores do Povoado Pontal e Periferia.

¹⁴ Declaração de Aptidão ao Pronaf - DAP. Siliprandi e Cintrão (2011, p. 5) afirmam que a DAP foi criada em 2003, pelo MDA, para identificar os agricultores e agricultoras familiares que poderiam ter acesso aos créditos de investimento e custeio no âmbito do Pronaf. É fornecida à família agricultora, tendo dois titulares (mais frequentemente – mas não necessariamente – o marido e a mulher) podendo incluir os demais membros que trabalham na unidade familiar, identificados a partir dos seus Cadastros de Pessoas Físicas (CPF).

Analisamos que a experiência das catadoras de mangaba com o PAA foi precursora em se tratando da afiliação de um grupo de mulheres a um programa de política pública pela via da produção. Ou seja, foi o primeiro contato coletivo com o mundo institucional na condição de “produtoras”, o que possibilitou o relacionamento entre atores de diferentes mundos com aprendizagens sociais para ambos.

Diferentemente, o modo de acesso das mulheres extrativistas ao SDPA foi personalizado. As entrevistadas afirmaram que os convites individuais de lideranças de Colônias de Pescadores para o acesso ao programa vigoraram balizados pelas relações de amizade, vizinhança e parentesco, conteúdo das relações sociais em sociedades de interconhecimento. As primeiras afiliações das catadoras de mangaba ao SDPA, segundo informações orais, datam da segunda metade dos anos 2000 e foram incentivadas pelos presidentes das Colônias de Pesca. Segundo informam mulheres extrativistas entrevistadas, “ele avisou a uma e a outra da existência do benefício” e, assim, elas prepararam os documentos, pagaram as taxas devidas e candidataram-se. Na maior parte dos casos, obtiveram o seguro-defeso no primeiro ano de cadastro, mas nos anos subsequentes houve interrupção para muitas delas por problemas com a documentação. As mulheres predominam no recebimento do SDPA nas localidades visitadas, aproximando-se de 70% do total dos segurados.

Comparando ao modo de socialização do PAA, a diferença fundamental consistiu, segundo informam as entrevistadas, na incompreensão do processo de afiliação para obter o seguro, porque a fragmentação das informações repassadas individualmente dificultou um aprendizado coletivo.

Em se tratando das nossas reflexões neste item, concluímos que a afiliação das mulheres extrativistas aos dois programas foi incentivada por atores externos, mas segundo estratégias diferenciadas que valorizaram o interconhecimento. Enquanto os mediadores privilegiaram o grupo de extrativistas de mangaba independente das diferentes atividades por elas realizadas, os presidentes das Colônias privilegiaram a pessoa, sugerindo a exclusividade da pesca na sua ocupação, conforme preconiza a legislação. Entretanto, a unidade de atenção é o grupo de mulheres, no primeiro caso, e a mulher individualmente, no segundo.

Tais atitudes revelam indicativos dos programas, pois o PAA privilegia o grupo para a efetivação da entrega dos seus produtos e o SDPA assegura um benefício individual mesmo que para um grupo social específico. As diferentes orientações reverberaram nos processos de reconhecimento com reforço à condição de catadora de mangaba no PAA simultâneo a outras identificações e de exclusividade da marisqueira no SDPA. As consequências desses pro-

cessos no reconhecimento do grupo de mulheres extrativistas será o tema do próximo item.

Reflexos no reconhecimento a partir da afiliação ao PAA e SDPA

A participação das mulheres extrativistas nos dois programas de políticas públicas aqui em análise foi decorrente de conquistas históricas dos movimentos sociais, porém ocorre de maneira particular na esfera local.

A participação no PAA foi resultado da mobilização das catadoras de mangaba iniciada a partir de 2003 com o apoio de pesquisadores interessados na conservação dos recursos genéticos. Essa mobilização inicial influenciou na visibilidade que terminou por atrair agentes externos para a apresentação do programa e o incentivo da participação do grupo.

A fundação do Movimento das Catadoras de Mangaba (MCM) em 2007 desencadeou entre as mulheres um processo de identificação coletiva e de autorreconhecimento e de reconhecimento pelos outros. A participação no PAA, mesmo que temporariamente, estimulou o engajamento das mulheres, tanto para discutir aspectos correlatos ao funcionamento do programa, quanto para efetivar as “entregas” dos frutos. Esses eventos provocaram um reposicionamento das mulheres nos seus lugares de residência mediante o impacto que as entregas provocaram. Foi a primeira experiência em que um grupo de mulheres extrativistas de mangaba comercializava conjuntamente, rompendo com a experiência atomizada.

Diferentemente, constatamos que o acesso ao SDPA ocorreu em razão da oferta da integração das mulheres no programa pelos presidentes das Colônias de Pescadores, independentemente de uma mobilização anterior.

Nos dois casos, o papel do Estado tem sido diferente. No caso do PAA, houve um processo de reconhecimento da identidade como catadoras de mangaba em função da mobilização, tanto por meio da aprovação de uma lei estadual¹⁵ que reconhece as catadoras como um grupo culturalmente diferenciado, estabelecendo o autorreconhecimento como critério de direito, quanto pela implementação de ações para promover a geração de renda pela inclusão de uma fruta oriunda do extrativismo no rol dos produtos do programa. Assim, o acesso ao PAA é resultado das suas ações de luta pelo reconhecimento junto com os seus aliados internos e externos (líder comunitário, políticos e pesquisadores). No caso do acesso ao SDPA, não houve nenhum processo prévio de

¹⁵ Lei nº 7.082, de 16 de dezembro de 2010.

autorreconhecimento como pescadoras e uma parte das mulheres insiste em autodenominar-se como marisqueiras. Como afirma Pinto (2008, p. 36): “O reconhecimento como política pública e como política de Estado independe do autorreconhecimento dos sujeitos individuais [...]”.

Fazendo um balanço comparativo entre os modos de acesso aos dois programas, pode-se distinguir, então, dois processos diferentes de reconhecimento, prevalecendo a forma de autorreconhecimento, no caso do acesso ao PAA, como catadoras de mangaba e o reconhecimento como política pública independente “do autorreconhecimento dos sujeitos individuais” (Pinto, 2008, p. 36), no caso do acesso ao SDPA.

Uma diferença reside também no viés de gênero. Os envolvidos no PAA valorizam o papel das mulheres no extrativismo em sentido amplo e tecem redes que as interligam mais e mais. Em torno do SDPA persistem exigências quanto à exclusividade do “mariscar”, preconceituosamente taxada de atividade complementar à dos homens, em negação ao papel social da pescadora (Scherer, 2013).

As afiliações aos dois programas são complexas para as catadoras de mangaba, que na sua maioria são pouco escolarizadas e não explicitam entender a tramitação burocrática para ter acesso aos benefícios. Entretanto, a possibilidade de participação compartilhada contornou os entraves burocráticos que ameaçavam a exclusão de muitas delas no caso do PAA, porque as DAPs “abrigaram” diferentes catadoras, que, a partir de relações de solidariedade preexistentes, readaptaram localmente os procedimentos previstos no PAA para facilitar a inclusão de um maior número de participantes. Sugerimos que os legisladores do PAA façam dessa situação um objeto de reflexão para redimensionarem o programa, segundo as condições objetivas dos seus beneficiários. Essa possibilidade inexiste no SDPA. Com isso, a mobilização foi mais estimulada no primeiro programa do que no segundo.

Reflexões finais

O objetivo do capítulo foi refletir sobre a relação entre reconhecimento e acesso a iniciativas de políticas públicas em um grupo pertinente ao segmento dos denominados povos e comunidades tradicionais do Nordeste do Brasil. Tratamos das autodesignadas catadoras de mangaba no Estado de Sergipe e dos seus processos de afiliação e participação em dois programas de políticas públicas, quais sejam o PAA e o SDPA.

Constatamos que foi no decorrer dos anos 2000 que ocorreram as afiliações aos programas em análise, sendo o SDPA o precursor em se tratando

da seguridade social e o PAA em termos de comercialização de um produto oriundo do extrativismo praticado predominantemente por mulheres. O período histórico de melhoria do acesso dos pobres rurais em análise a programas de redução da pobreza é demarcado normativamente pela Constituição de 1988 e operacionalmente pelo Governo Lula, quando se dá a diminuição da ausência do Estado nos espaços rurais e a implementação maciça de programas de políticas públicas, a exemplo do Fome Zero.

Ambos os programas foram apresentados às mulheres extrativistas por agentes externos, muito embora, no caso do PAA, o processo anterior de mobilização tenha sido determinante. Assim, concluímos que o autorreconhecimento das mulheres extrativistas como catadoras de mangaba levou ao reconhecimento pelos outros, enquanto no SDPA a oferta da afiliação ocorreu sem a formação de uma identidade coletiva e aconteceu independente do autorreconhecimento dos sujeitos individuais (Pinto, 2008).

No PAA, a atuação de mediadores valorizou o coletivo das mulheres extrativistas e, no SDPA, os presidentes das colônias priorizaram o contato individual segundo as relações de amizade, vizinhança e parentesco. Não obstante as diferentes iniciativas, concluímos que, no funcionamento de ambos os programas, as relações de proximidade os consubstanciam, porque no PAA as mulheres que mais cedo aderiram eram parentes e vizinhas.

O dinamismo impresso pelas participantes do PAA influenciou no seu reconhecimento local e nacional, expresso simbolicamente pelo contato de um grupo de catadoras com o presidente da Conab para negociar melhores preços para a mangaba em 2008. Nestes termos, concluímos que o PAA reforçou o reconhecimento das catadoras local e nacionalmente. Essa conquista, entretanto, não assegura o acesso permanente ao PAA que foi suspenso localmente. Diferentemente, o SDPA não influenciou no reconhecimento delas como marisqueiras mesmo que tenha pressionado a adoção de uma identidade, mas persiste como parte da seguridade social.

De diferentes maneiras, os dois programas influenciaram para que as mulheres extrativistas entrassem “no mundo da documentação” (Moreira e Scherer, 2013, p. 149), condição indispensável para uma existência cível.

Para finalizar, concluímos que a mobilização influenciou tanto na conformação de uma identidade coletiva associada ao uso de recursos comuns, quanto no acesso a iniciativas de programas de políticas públicas pelas mulheres extrativistas. No PAA, a mobilização local foi determinante para que elas tivessem acesso ao programa, mesmo que de forma temporária. Neste caso, as mulheres conquistaram o autorreconhecimento, o reconhecimento pelos outros e o reconhecimento oficial. Diferentemente, no caso do SDPA, elas não

se mobilizaram localmente, mas tiveram acesso a um direito permanente, ou seja, foram reconhecidas pelo Estado. Nos dois casos, os recursos financeiros influenciaram consideravelmente na qualidade de vida no atual contexto de diminuição do acesso aos recursos e aumento de ameaças aos modos de vida considerados tradicionais.

Referências

- ALENCAR, E. F. As Mulheres Pescadoras e a Conservação de Recursos Pesqueiros na Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá (AM). In: SCHERER, E. *Trabalhadores e trabalhadoras na pesca: ambiente e reconhecimento*. Rio de Janeiro: Garamond, 2013, p. 21-49.
- ALMEIDA, M. As reservas extrativistas e as populações tradicionais. *Com Ciência*, n. 15, nov. 2000. Entrevista do mês. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/entrevistas/almeida.htm>>. Acesso em: 14 set. 2004.
- ALMEIDA, A. W. B. *Terras de quilombo, terras indígenas, "babaçuais livres", "castanhais do povo", faxinais e fundos de pasto: terras tradicionalmente ocupadas*. Manaus: PPGSCA-UFAM, 2006.
- BECKER, H. S. *Observação social e estudos de caso sociais: métodos de pesquisa em ciências sociais*. Trad. Marco Estevão e Renato Aguiar. São Paulo: Hucitec, 1994, p. 117-133.
- CASTRO, E. Território, biodiversidade e saberes de populações tradicionais. In: CASTRO, E.; PINTON, F. (Org.). *Faces do trópico úmido: conceitos e questões sobre desenvolvimento e meio-ambiente*. Belém: Cejup, 1997, p. 263-283.
- CONAB (Brasil). *PAA: Resultados da Conab em 2010*. Brasília, [2011]. 16 p. Disponível em: <http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/11_04_05_16_19_56_sumario_executivo_2010.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2012.
- DELGADO, G.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R. da; OLIVEIRA, J. J. *Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)*. Brasília: IPEA, 2005. (Texto para discussão, 1145).
- FRASER, N.; HONNETH, A. *Umverteilung oder Anerkennung? Eine politisch-philosophische Kontroverse*. Frankfurt: Suhrkamp Verlag, 2003.
- HEREDIA, B.; CINTRÃO, R. Gênero e acesso a políticas públicas no meio rural brasileiro. *Revista Nera*, v. 9, n. 8, p. 1-21, 2006
- HOFFMANN, R.; KAGEYAMA, A. Pobreza no Brasil: uma perspectiva multidimensional. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 15, n. 1 (26), p. 79-112, jan./jun. 2006.
- HONNETH, A. *Kampf um Anerkennung: zur moralischen Grammatik sozialer Konflikte*. Frankfurt: Suhrkamp Verlag, 1994.
- HONNETH, A. Umverteilung als Anerkennung. Eine Erwiderung auf Nancy Fraser. In: FRASER, N.; HONNETH, A. *Umverteilung oder Anerkennung? Eine politisch-philosophische Kontroverse*. Frankfurt: Suhrkamp Verlag, 2003, p. 129-224.

- LOURENÇO, C. F.; HENKEL, J. A. S.; MANESCHY, M. C. *A seguridade social para pescadores artesanais do Brasil: estudo de caso no Pará*. Chennai: ICFS, 2006.
- MALDONADO, S. C. *Pescadores do Mar*. São Paulo: Ática, 1986.
- MELUCCI, A. *Challenging codes: collective action in the information age*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- MICHELAT, G. Sobre a utilização da entrevista não-diretiva em sociologia. In: THIOLENT, M. *Crítica metodológica, investigação social e enquete operária*. 5.ed. São Paulo: Polis, 1987, p. 191-211.
- MOORE, B. *Ungerechtigkeit*. Die sozialen Ursachen von Unterordnung und Widerstand. Trad. D. Puls. Frankfurt: Suhrkamp Verlag, 1982. 703 p. Título original: Injustice: The social Bases of Obedience and Revolt, 1978.
- MORAES, S. C. Colônias de pescadores e a luta pela cidadania. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 10., 2001, Fortaleza. *Sociedade e Cidadania: novas utopias*. Fortaleza: UFC, 2001. 7 p.
- MOREIRA, H. C. L.; SCHERER, E. Os pescadores, o seguro defeso e a conservação ambiental no Amazonas. In: SCHERER, E. *Trabalhadores e trabalhadoras na pesca: ambiente e reconhecimento*. Rio de Janeiro: Garamond, 2013, p. 125-151.
- MOTA, D. M.; SCHMITZ, H.; PORRO, N. S. M.; SILVA JÚNIOR, J. F. da; RODRIGUES, R. F. de A. Interpretações de políticas públicas por mulheres extrativistas de Mangaba em Sergipe. *Amazônicas*, Revista Antropologia, v. 5, n. 3 esp., p. 654-681, 2013.
- MOTA, D. M. da; SILVA JÚNIOR, J. F. da; GOMES, J. B. V. Lógicas de reprodução social de uma população tradicional de catadores de mangaba no litoral sul sergipano. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO SOBRE A CULTURA DA MANGABA, 2003, Aracaju. *Anais...* Aracaju: Embrapa Tabuleiros Costeiros, 2003. 1 CD-ROM.
- MOUFFE, C. *En torno a lo político*. 1.ed. 2.reimpr. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2011.
- PAULILO, M. I. S. A inadequação das políticas públicas no aumento da satisfação e do bem-estar das mulheres rurais. In: WORLD CONGRESS OF RURAL SOCIOLOGY, 8., 2012, Lisboa. *Anais...* Lisboa: International Rural Sociology Association/Universidade Técnica de Lisboa/Instituto Superior de Ciências Sociais e Política, 2012.
- PINTO, C. R. J. Nota sobre a controvérsia Fraser-Honneth informada pelo cenário brasileiro. *Lua Nova*, São Paulo, n. 74, p. 35-58, 2008.
- PORRO, N.; VEIGA, I.; MOTA, D. M. da. Traditional communities in the Brazilian Amazon and the emergence of new political identities: the struggle of the quebradeiras de coco babaçu-babassu breaker women. *Journal of Cultural Geography*, v. 28, n. 1, p. 123-146, 2011.
- REGO, W. L.; PINZANI, A. *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*. São Paulo: Editora Unesp, 2013.
- SCHERER, E. *Trabalhadores e trabalhadoras na pesca: ambiente e reconhecimento*. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.
- SCHMITZ, H.; MOTA, D. M. da; SILVA JÚNIOR, J. F. da; RODRIGUES, R. F. de A.; JESUS, N. B. de; PEREIRA, E. O. Conflitos e movimento social: ameaças e reações

das catadoras de mangaba. In: MOTA, D. M. da; SILVA JÚNIOR, J. F. da; SCHMITZ, H.; RODRIGUES, R. F. de A. (Ed.). *A Mangabeira. As Catadoras. O Extrativismo*. Belém: Embrapa Amazônia Oriental, 2011, p. 249-290.

SILIPRANDI, E.; CINTRÃO, R. *As mulheres agricultoras e sua participação no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)*. 2011. 27 p. Disponível em: <<http://www.iica.int/Esp/regiones/sur/brasil/Lists/DocumentosTecnicosAbertos/Attachments/310NEAD.pdf>>. Acesso em: 28 nov. 2011.

SIMMEL, G. *Le conflit*. Trad. Sibylle Muller. Paris: Éditions Circé, [1908] 1995.

SOARES, S. M.; SCHERER, E. Pescadoras mesmo: Seguro Defeso e Reconhecimento em Comunidades Pesqueiras do Lago do Rei no Amazonas. In: SCHERER, E. *Trabalhadores e trabalhadoras na pesca: ambiente e reconhecimento*. Rio de Janeiro: Garamond, 2013, p. 79-105.

TEIXEIRA, G. S.; ABDALLAH, P. R. Política de seguro-desemprego ao pescador artesanal: assistencialismo ou incentivo? In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 46., 2008, Rio Branco. *Amazônia, mudanças globais e agronegócios: o desenvolvimento em questão*. Rio Branco: SOBER, 2008. 1 CD-ROM.