

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA**

**Ações coletivas dos trabalhadores rurais assentados nos conselhos  
municipais de políticas públicas do oeste potiguar.**

Tese elaborada por **José Nunes da Silva**, sob orientação da Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Maria de Nazareth Baudel Wanderley e apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Pernambuco para obtenção do título de Doutor em Sociologia.

Recife, agosto de 2008.

Catálogo na fonte  
Bibliotecária Maria do Carmo de Paiva, CRB4-1291

S586a Silva, José Nunes da  
Ações coletivas dos trabalhadores rurais assentados nos conselhos municipais de políticas públicas do oeste potiguar / José Nunes da Silva. – Recife: O autor, 2008.  
235 f.

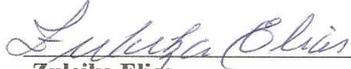
Orientador: Maria de Nazareth Baudel Wanderley.  
Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.  
Programa de Pós-graduação em Sociologia, 2008.

1. Sociologia. 2. Assentamentos humanos. 3. Comunidade - Organização. 4. Ação coletiva. I. Wanderley, Maria de Nazareth Baudel. II. Título.

301 CDD (22.ed.) UFPE (BCFCH2011-05)  
316 CDU (2.ed.)

**Ata da Sessão de Defesa de Tese de JOSÉ NUNES DA SILVA, do Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Sociologia do Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Pernambuco.**

Aos vinte e oito dias do mês de agosto do ano de dois mil e oito, reuniram-se na Sala de Seminários do 12º andar do prédio do Centro de Filosofia e Ciências Humanas, os membros da Comissão designada para o Exame de Tese de JOSÉ NUNES DA SILVA, intitulada: **“AÇÕES COLETIVAS DOS TRABALHADORES RURAIS ASSENTADOS NOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO OESTE POTIGUAR”**. A Comissão foi composta pelos Professores: **Dra. Maria de Nazareth B. Wanderley - Presidente/orientadora; Dr. Remo Mutzenberg – Titular Interno – PPGS; Dra. Eliane Maria Monteiro da Fonte – Titular Interna – PPGS; Dr. Leonilde Servolo de Medeiros – Titular Externa – CPDA/UFRRJ; Ddra. Ilza Araújo Leão de Andrade – Titular Externa – UFRN**. Dando início aos trabalhos a **Dra. Maria de Nazareth B. Wanderley**, explicou aos presentes o objetivo da reunião, dando-lhes ciência da regulamentação pertinente. Em seguida passou a palavra ao autor da Tese, para que apresentasse o seu trabalho. Após essa apresentação, cada membro da Comissão fez sua arguição, seguindo-se a defesa do candidato. Ao final da defesa, a Comissão Examinadora retirou-se, para em secreto deliberar sobre o trabalho apresentado. Ao retornar a **Dra. Maria de Nazareth B. Wanderley**, presidente da mesa e orientadora do candidato, solicitou que fosse feita a leitura da presente Ata, com a decisão da Comissão **aprovando a Tese por unanimidade**. E, nada mais havendo a tratar, foi lavrada a presente Ata, que vai assinada por mim, secretária do Programa, pelos membros da Comissão Examinadora e pelo candidato. Recife, 28 de agosto de 2008.

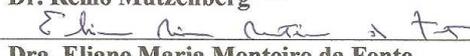
  
\_\_\_\_\_

Zuleika Elias

  
\_\_\_\_\_

  
\_\_\_\_\_

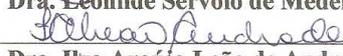
Dr. Remo Mutzenberg

  
\_\_\_\_\_

Dra. Eliane Maria Monteiro da Fonte

  
\_\_\_\_\_

Dra. Leonilde Servolo de Medeiros

  
\_\_\_\_\_

Dra. Ilza Araújo Leão de Andrade

  
\_\_\_\_\_

José Nunes da Silva

Aos homens e mulheres dos assentamentos rurais brasileiros que abrem seus lares para falar de suas vidas e vivências, com o sonho de que possamos numa troca de conhecimentos, contribuir com a melhoria da nossa sociedade.

**DEDICO**

## AGRADECIMENTOS

A DEUS, por ser a força suprema que ilumina a vida;

A minha mãe Lourdes e meu pai Genival, que sempre abriram mão de seus sonhos, para que pudesse realizar os meus;

Aos meus irmãos Francisco, Leandro e João Maria que sempre, mesmo de longe, acompanharam confiantes a minha trajetória;

Ao Programa de Pós Graduação em Sociologia – PPGS, da Universidade Federal de Pernambuco, pela oportunidade oferecida;

A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES pela concessão de bolsa de estudo;

Ao Projeto de Cooperação Acadêmica/CAPES-PROCAD, “O Mundo Rural e as Ciências Sociais: Produção de Conhecimento e Formação de Pesquisadores” pela oportunidade de realizar intercâmbio de estudos na Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, bem como pela bolsa de estudos concedida neste período;

A Professora Maria de Nazareth Baudel Wanderley que aceitou me receber como orientando e durante todo o período de convivência me incentivou no caminho da “curiosidade” científica, com independência, rigor e criatividade.

Ao Professor Remo Mutzenberg, que com paciência e presteza me co-orientou no momento do exame de qualificação dessa tese;

A todos os professores do PPGS, especialmente ao Prof<sup>o</sup> Heraldo Souto Maior, a Prof<sup>a</sup>. Cynthia de Carvalho Lins Hamlin, o Prof<sup>o</sup> José Carlos Wanderley, a Prof<sup>a</sup>. Lília Junqueira, ao Prof<sup>o</sup> Parry Russel Scott, a Prof<sup>a</sup>. Salete Cavalcanti, a Prof<sup>a</sup>. Eliane da Fonte e a Prof<sup>a</sup>. Eliane Veras, com os quais tive oportunidade de conviver em sala de

aula, sem esquecer aqueles com os quais troquei idéias valiosas, seja nos corredores, nos seminários e defesas de dissertações e teses, sobre os mais variados temas;

A Prof<sup>ª</sup>. Salete Cavalcanti e a Prof<sup>ª</sup>. Eliane da Fonte pelas sugestões apresentadas já no projeto desta tese;

A Prof<sup>ª</sup>. Silke Weber, o Prof<sup>º</sup> Breno Fontes, a Prof<sup>ª</sup>. Maria Eduarda da Mota Rocha, o Prof<sup>º</sup> José Carlos Wanderley, a Prof<sup>ª</sup>. Cynthia de Carvalho Lins Hamlin e o Prof<sup>º</sup> Paulo Marcondes Ferreira Soares pelas contribuições apresentadas à qualificação deste trabalho;

A todos os funcionários do PPGS e da UFPE, que de forma direta ou indireta contribuíram para o bom encaminhamento desse trabalho na instituição;

Aos meus colegas de turma Carolina Leão, Cibele Rodrigues, Cíntia Reis, Diogo Valença, Joana D'Arc Cavalcanti, Karla Patriota, Márcia Karina, Rogério Alves, Rosângela Pimenta, Sônia Azevedo, pelos momentos harmoniosos que vivenciamos juntos e os difíceis que superamos;

A Hersilia Cadengue e Vânia Sanches, que além de colegas tornaram-se meias-irmãs na construção desse trabalho e pra vida toda;

Aos amigos que fiz em Recife, Flávia Milene, Janaina Santos, José da Silva (Cido), Sidney Barros, pela acolhida carinhosa, e, especialmente, Alex Ferreira, amigo e companheiro que me apoiou durante toda essa caminhada.

A todos, minha gratidão e respeito!

## RESUMO

Este trabalho objetivou estudar a ação coletiva dos trabalhadores rurais, residentes em áreas de assentamentos, aqui denominados “assentados”. As ações coletivas que analisamos se dão num cenário particular, que é formado pelos conselhos municipais de gestão de políticas públicas. Esses conselhos gestores são implantados no Brasil, sobretudo, a partir do final da década de 1980, visando por em prática um processo de descentralização de políticas públicas, impulsionado pela promulgação da Constituição de 1988. Utilizando técnicas de pesquisa como a observação participante, as entrevistas semi-estruturadas e análise documental, empreendemos a reconstrução das trajetórias organizativas e participativa de grupos de assentados, para compreendermos como agem coletivamente, num momento particular de suas vidas, que é o momento de consolidação da área, no qual demandas historicamente apresentadas ao governo federal, passam a ter que ser apresentadas na esfera local. Para alcançarmos nossos objetivos de pesquisa, selecionamos três assentamentos (Aurora da Serra, Poço Novo e Santa Maria), localizados na região oeste do estado do Rio Grande do Norte (nordeste brasileiro), mais especificamente, nos municípios de Apodí, Baraúna e Ipanguaçu, respectivamente. Realizamos um estudo comparativo focando a ação para inserção de tais assentados nos Conselhos do Fundo Municipal de Apoio Comunitário – FUMAC e concluímos que eles, de maneira semelhante a outros momentos de suas trajetórias, vêm agindo coletivamente para intervirem nos conselhos formais de políticas públicas. No entanto, o caráter pouco funcional e burocratizado desses conselhos formais, faz com que tenham utilizado como estratégia a criação de fóruns paralelos, mais autônomos e representativos da categoria. Dessa forma a ação coletiva pode ser entendida como realizada em duas instâncias, a primeira o fórum, onde decidem o que é prioridade, para ser apresentado no FUMAC, que teria papel de segunda instância. As experiências estudadas ainda estão em fase inicial, mas já apontam como inovação no repertório da ação coletiva dos assentados, sem, embora, significar uma negociação mais simplificada do Plano de Consolidação, já que os projetos não conseguem chegar aos conselhos formais. A trama em curso nos contextos estudados só será solucionada a partir da (re)definição das regras do jogo político, da capacidade que os assentados tiverem de articular redes e de articularem ações coletivas inovadoras, capazes de reforçar a identidade coletiva do “nós”, que reconhece os “outros” e parte para a negociação com aliados, e, sobretudo, com opositores, no campo que significa o espaço público local.

Palavras Chaves: Ação Coletiva, Conselhos Gestores de Política Pública, Trabalhadores Rurais.

## ABSTRACT

This field work's goal was to study the group action of the rural workers, who live in land settlements, such workers are referred to as "settled". The collective actions analyzed take place in a particular scenario, formed by the city council of public policy management. These management councils were created in Brazil, especially, at the end of the 1980's, seeking the decentralization of public policies, levered by the promulgation of the 1988 Constitution. Using techniques such as active observation, semi-structured interviews and documental analysis, we sought the reconstruction of the organizational and participative journeys of groups of settled, in order to understand how they act in groups, in a particular moment of their lives, which is the consolidation of the demanded areas historically presented to the federal government and henceforth they are presented to the local government. In order to achieve the research goals, we chose three land settlements as follow: Aurora da Serra, Poço Novo and Santa Maria, located to the west of the state of Rio Grande do Norte (northeast of Brazil), more specifically, in the counties of Apodí, Baraúna and Ipanguaçú, respectively. We have done a comparative study focusing on the action of inclusion of such settled in the *Conselhos do Fundo Municipal de Apoio Comunitário – FUMAC* (Councils of the County Funds of Community Support) and we have concluded that they, likewise in other moments of their journey, have been acting as a group to intervene on the formal councils of public policies. However, the less functional and bureaucratic character of these formal councils, drove their strategy to parallel forums, more self-sufficient and representative of the category. Hence, the group action can be understood as realized in two instances: the first one, the forum, where they set the priorities to be presented to FUMAC, which has a second instance role. The experiences studied are still at its initial stage, but already show an innovation on the portfolio of the group action of the settled. However, without a meaningful simplified negotiation of the Consolidation Plan since the projects do not arrive to the formal councils. The studied situation in course will only be solved from the (re)definition of the rules of the political game, of the capacity that the settled workers have to articulate networks and also innovative collective actions, capable of reassuring the collective identity of "us", which recognize the "others" and negotiates with the allies, and above all, with the opposition, in the field that means the local public space.

Keywords: Collective action, Council of Public Policy Management, Rural Workers.

## RESUMÉ

Ce travail a pour objectif d'étudier l'action collective des travailleurs ruraux, appelés 'assentados', c'est-à-dire, résidents dans les 'assentamentos'<sup>1</sup> au Brésil. Les actions collectives que nous analysons sont liées à celles des conseils municipaux de gestion de politiques publiques. Ces conseils de gestion se sont principalement mis en place au Brésil à partir de la fin des années 1980, et ont pour but la mise en pratique d'un processus de décentralisation des politiques publiques, issu de la Constitution Fédérale de 1988. Par le biais de techniques de recherche telles que l'observation participante, les entretiens semi-structurés et l'analyse de documents, nous avons reconstruit les trajectoires d'organisation et de participation des groupes des 'assentados', afin de comprendre comment ils agissent de façon collective, au moment du passage de la tutelle des institutions fédérales (concernant l'accès à la propriété formelle du lopin de terre) à celle des institutions municipales (responsables par la prestation de services aux populations locales). Pour atteindre nos objectifs de recherche, nous avons sélectionné trois « assentamentos » (Aurora da Serra, Poço Novo e Santa Maria), localisés dans la région ouest de l'Etat du Rio Grande do Norte (Région Nord-Est du Brésil), plus spécifiquement dans les municipes de Apodí, Baraúna e Ipanguaçú. Nous avons mené une étude comparative en se focalisant sur l'action d'insertion de ces « assentados » dans les conseils du Fonds Municipal d'Appui Communautaire – FUMAC. Nous concluons qu'ils agissent de façon collective, de façon semblable qu'à d'autres moments de leur trajectoire, pour intervenir dans les conseils formels de politiques publiques. Cependant, la caractéristique peu fonctionnelle et bureaucratisée de ces conseils formels, a provoqué la création d'une stratégie parallèle avec la création d'autres forums, plus autonomes et représentatifs de leur groupements. Ainsi, l'action collective peut être analysée comme la mise en place dans deux instances : le Forum, où ils définissent leurs priorités et le FUMAC, espace de négociation plus formel. Les expériences étudiées, encore dans une phase initiale, peuvent déjà être reconnues comme une innovation dans le répertoire de l'action collective des « assentados ». Les problèmes en cours dans les contextes analysés pourront trouver une solution à partir de la (ré) définition des règles du jeu politique, de la capacité d'articulation de réseaux et d'actions collectives innovatrices par les « assentados », qui soient capables de renforcer l'identité collective du « nous », reconnaissant les « autres » et initiant la négociation avec les alliés et surtout avec l'opposition, dans le champ que constitue l'espace public local.

Mots Clés : Action Collective, Conseils de Gestion de Politique Publique, Travailleurs Ruraux.

---

<sup>1</sup> NT - Les « assentamentos » sont les espaces organisés par l'État, pour installer les paysans sans terres, selon un programme de réforme agraire. En général, ils sont l'aboutissement des intenses luttes de ces paysans pour l'accès à la terre.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>02</b>
<b>CAPÍTULO I: “Ações coletivas: uma busca do entendimento a luz da Teoria da Mobilização Política e da Teoria dos Novos Movimentos Sociais”.....</b>	<b>12</b>
1.1. Debatendo ações coletivas a partir das contribuições de Sidney Tarrow.....	16
1.2. Discutindo ação coletiva a partir das contribuições de Alberto Melucci enfocando o conceito de identidade coletiva.....	50
1.3. Ação coletiva tarrowiana reforçada pela identidade coletiva melucciana: em busca de um cruzamento possível.....	58
<b>CAPÍTULO II: “Descentralização das políticas públicas e fortalecimento dos espaços públicos no Brasil: o locus para constituição de sujeitos de direito”.....</b>	<b>60</b>
<b>CAPÍTULO III: “Conselhos gestores de políticas públicas no Brasil e a inserção dos trabalhadores rurais assentados”.....</b>	<b>97</b>
<b>CAPÍTULO IV: “Conselhos do FUMAC nos municípios do oeste potiguar e ação coletiva dos trabalhadores rurais assentados”.....</b>	<b>146</b>
4.1. O lugar de onde falamos.....	146
<b>4.1. 1. Assentamento Aurora da Serra.....</b>	<b>149</b>
4.1.1.1. Histórico	
4.1.1.2. Caracterização Atual	
a) População	
b) Organização social e produtiva	
4.1.1.3. Os Projetos para Consolidação	
a) Apresentação do Plano de Consolidação	
b) Os espaços para negociação do Plano de Consolidação de Aurora da Serra	
4.1.1.4. A inserção dos assentados de Aurora da Serra no Conselho do FUMAC.	
<b>4.1.2. Assentamento Poço Novo.....</b>	<b>170</b>
4.1.2.1. Histórico	
4.1.2.2. Caracterização Atual	
a) População	
b) Organização social	
4.1.2.3. Os Projetos para Consolidação	
a) Apresentação do Plano de Consolidação	
b) Os espaços para negociação do Plano de Consolidação de Poço Novo	
4.1.2.4. A inserção dos assentados de Poço Novo no Conselho do FUMAC.	
<b>4.1.3. Assentamento Santa Maria.....</b>	<b>196</b>
4.1.3.1. Histórico	
4.1.3.2. Caracterização Atual	
a) População	
b) Organização social	
4.1.3.3. Os Projetos para Consolidação	
a) Apresentação do Plano de Consolidação	
b) Os espaços para negociação do Plano de Consolidação de Santa Maria	
4.1.3.4. A inserção dos assentados de Santa Maria no Conselho do FUMAC.	
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>207</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>218</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>227</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A questão da concentração fundiária no Brasil remonta ao período colonial, e nos últimos 40 anos foram registradas apenas políticas pontuais que não têm modificado efetivamente tal quadro, mantido, inclusive, com a intensificação da modernização da agricultura, a partir de meados da década de 1960.

No período que antecede ao golpe militar de 1964, as medidas tomadas para democratizar o uso e a posse da terra restringiram-se à criação de projetos de colonização, nas regiões de fronteira agrícola, ou de regularização de áreas em litígio. No entanto, durante todos os governos militares tais medidas, mesmo pontuais, sofreram severas restrições.

Mesmo nesse período repressivo se consolidavam ações de trabalhadores, visando democratizar a posse da terra, parte destas apoiadas por organizações como o Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais – MSTR/CONTAG e a Comissão Pastoral da Terra - CPT, vinculada à Igreja Católica. No entanto, a partir do início do processo de redemocratização do país, durante a década de 1980, os movimentos sociais que atuavam no campo intensificam a mobilização dos trabalhadores, objetivando através de ações coletivas, pressionarem os governos, por medidas que promovessem a desconcentração fundiária e o acesso a terra para milhares de famílias sem-terra ou com pouca terra, espalhadas por todas as regiões do país. Nesse momento destaca-se, principalmente, a continuidade e fortalecimento das ações da CONTAG, e a criação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-terra – MST.

Neste processo de intensificação da luta pela terra no Brasil, dois marcos valem a pena ressaltar: a implementação do I Plano Nacional de Reforma Agrária – PNRA, em 1985 durante o governo do Presidente José Sarney e a promulgação da Constituição Federal de 1988. Estes marcos representaram ganhos políticos pouco expressivos para

os trabalhadores, devido às baixas metas atingidas pelo PNRA, ou ainda pela desarticulação das entidades representativas dos interesses dos mesmos, para a aprovação da emenda popular constitucional sobre a reforma agrária. Mesmo assim, foram fundamentais para fortalecer o debate sobre o tema na sociedade civil, que somado às pressões exercidas pelos movimentos sociais junto aos governos, tem resultado na implantação de uma política de assentamento de trabalhadores, no campo de todo o país<sup>2</sup>.

Longe de ser uma política que venha solucionar o problema da concentração fundiária no Brasil, é válido ressaltar que somente no período entre 1995 e 2000 foram assentadas 482.206 famílias, numa área aproximada de 18.040.378ha, de acordo com os dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA. No caso específico do estado do Rio Grande do Norte, até o ano de 2000 foram criados 187 assentamentos, beneficiando 14.203 famílias numa área de 358.856ha<sup>3</sup>. Embora estes números sejam aparentemente expressivos, vale destacar que ficam aquém das demandas por terra, apresentadas pelos trabalhadores e suas entidades representativas.

Deve-se, ressaltar ainda, que as conseqüências de tais assentamentos rurais não se limitam apenas ao acesso à terra, pois é a partir da criação dos mesmos que novas demandas serão apresentadas pelos trabalhadores aos poderes públicos, visando a viabilização social e econômica dessas áreas reformadas. Para Bergamasco (1994) a criação do assentamento significa, apenas, o início de um processo conflitivo, cujos

---

<sup>2</sup> Para aprofundamento sobre essa temática ver ALENTEJANO, P.R. (1996), ARAÚJO, S.G. (2005), BERGAMASCO, S.M.P.P. AUBRÉE, M. FERRANTE, V.L.S.B. (Orgs.). (2003), BERGAMASCO, S.M.P.P. NORDER, L.A.C. (2003), BRENNEISEN, E. (2004), D'INCAO, M.C. ROY, G. (1995), FERRANTE, V.L.S.B. e WHITAKHER, D. C, A. (Orgs.). (2008); LEITE, S. et al. (Orgs.). (2004), MEDEIROS, L.S. et al. (Orgs.). (1994), MEDEIROS, L.S. (1994), MEDEIROS, L.S. LEITE, S. (Orgs.). (1999), MEDEIROS, L.S. (2002), MEDEIROS, L.S. (2003), MEDEIROS, L.S. LEITE, S. (Orgs.). (2004), MORAES SILVA, M.A. (2004), NEVES, D.P. (1997), NEVES, D.P. (2004), NUNES DA SILVA, J. (2001).

<sup>3</sup> Fonte: INCRA, SR/19-RN,2000

resultados estão em aberto e dependerão do jogo de interesses e das relações de poder das classes envolvidas.

Assim, no momento posterior à criação do assentamento, os trabalhadores passam a demandar políticas públicas que permitam o acesso à qualidade de vida, tais como infra-estrutura básica (habitação, saneamento, eletrificação, serviços de comunicação, etc.), educação, saúde, bem como assistência técnica e creditícia, visando à viabilização da produção e inserção no mercado.

No entanto, Torres (2000) afirma que o processo de implementação dos assentamentos rurais no Brasil caracteriza-se pela centralização, no nível federal e estadual, tanto no que diz respeito ao poder decisório, quanto à execução das políticas e programas destinados aos assentados e suas famílias. Esta característica faz com que exista um distanciamento entre as populações assentadas e o poder público municipal, sendo recorrentes os casos de reivindicações diretas ao INCRA, fazendo assim com que alguns governos locais passem a considerar os assentamentos como verdadeiros territórios do governo federal incrustados nos municípios, e por isso, eximam-se das responsabilidades com políticas onerosas, reservando-se, apenas, ao apoio esporádico aos assentados.

Paralelamente a esta característica centralizada da implantação dos assentamentos rurais, o governo federal passa a por em prática um processo de descentralização de políticas públicas em áreas que são essenciais para a consolidação dos mesmos.

Dentre as políticas públicas descentralizadas, podemos destacar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, as políticas de saúde pública, através do Sistema Único de Saúde – SUS, o Programa Nacional para o Fortalecimento da Agricultura Familiar –

PRONAF, bem como, mais recentemente, políticas de gestão dos recursos naturais e de geração de emprego e renda.

Neste contexto, com a descentralização em curso, os municípios, as comunidades, os assentamentos constituem-se em catalisadores de forças econômicas e sociais, buscando a convergência de intervenções de diferentes instituições, governamentais ou não, no nível local, regional ou federal.

Contudo, somente o processo de descentralização não garante a participação dos assentados nos processos decisórios das políticas públicas a serem priorizadas, principalmente, quando se considera que, em muitos dos municípios nordestinos, as oligarquias detêm o poder local. Nestas situações, as relações de poder estabelecidas entre os assentados e os gestores locais, historicamente têm se configurado como um campo de forças extremamente desigual, podendo comprometer a participação dos trabalhadores assentados nos Conselhos Municipais, que funcionam como *locus* onde esta deve ser potencializada.

Apesar das ambigüidades que podem se apresentar neste processo compreende-se que as gestões locais passam a desempenhar papel fundamental no gerenciamento das políticas públicas fundamentais para a consolidação dos assentamentos rurais, o que faz com que objetivemos identificar e analisar as trajetórias de organização social e política de assentamentos do Rio Grande do Norte, para compreender como os assentados agem coletivamente para intervirem nos processos de elaboração, gestão e avaliação de tais políticas, no nível local.

Tendo definido o objetivo da pesquisa tornou-se necessária a delimitação do universo da mesma, que se inscreve no conjunto de assentamentos rurais em via de consolidação, participantes do Programa de Consolidação e Emancipação (Auto-Suficiência) de Assentamentos Resultantes da Reforma Agrária – PAC, que abrangendo

sete estados da federação e um total de 77 assentamentos e 12.008 famílias beneficiadas

(Quadro 1)<sup>4</sup> objetiva:

“desenvolver e implantar um sistema para consolidação dos assentamentos resultantes da reforma agrária no Brasil, visando alcançar sua independência com relação ao INCRA e a integração no segmento da agricultura familiar, proporcionando a sustentabilidade econômica e ambiental, bem como a estabilidade social das famílias assentadas”.<sup>5</sup>

Recortando este universo para o estado do Rio Grande do Norte, localizado na região nordeste do Brasil (figura 1)<sup>6</sup>, temos 14 assentamentos rurais inclusos no PAC (Quadro 2)<sup>7</sup>.

Dentre estes 14 assentamentos selecionamos uma amostra intencional composta por 03 assentamentos, a saber: Aurora da Serra, Poço Novo e Santa Maria, localizados na mesorregião oeste do Rio Grande do Norte. Para tal definição utilizamos o critério da constituição de “mancha amostral”.

Para a utilização do critério da constituição de “manchas”, tomamos como base o trabalho de Leite et al. (2004), para quem as mesmas devem: a) Ter elevada concentração de assentamentos tanto em número de famílias assentadas quanto em área ocupada; b) Ter elevada porcentagem da população assentada em relação à população rural e à população total do município; e c) Ser vizinho de outros municípios com alta concentração de assentamentos, de forma a estabelecer a delimitação de uma área contínua de municípios (geograficamente delimitada) que configure uma “mancha”.

Seguindo tal critério, justifica-se a escolha de assentamentos do PAC, em primeiro lugar, e a escolha dos que, dentre eles, localizam-se na mesorregião do oeste potiguar, nas microrregiões da Chapada do Apodí, Mossoró e Vale do Açu que concentram o maior número de assentamentos e famílias assentadas no Rio Grande do

---

<sup>4</sup> ANEXO.

<sup>5</sup> Documento Síntese do PAC –MDA/INCRA.

<sup>6</sup> ANEXO.

<sup>7</sup> ANEXO.

Norte. Esta metodologia se apóia, ainda, na perspectiva de entendimento do processo de implantação de assentamentos como impulsionador de dinâmicas regionais, que proporciona o estudo dos impactos dos mesmos no meio rural brasileiro (Leite, 2004; Medeiros, 2004).

Partindo destes casos selecionados e considerando a intervenção dos assentados nos espaços de elaboração, gestão e avaliação de políticas públicas, no nível local, como processo fundamental para a consolidação dos assentamentos rurais potiguares, construímos nossa questão central de pesquisa que nos levou à investigar “Quais as formas de ação coletiva utilizadas pelos assentados e seus representantes para intervirem nestes espaços criados a partir da descentralização das políticas públicas para o espaço público local?”.

Norteados por essa questão de pesquisa empreendemos a construção de quatro hipóteses de trabalho, a saber: 1) As relações históricas estabelecidas entre os trabalhadores rurais e as oligarquias locais entravam a participação destes nos conselhos municipais; 2) A participação qualificada dos assentados nos conselhos requer uma prática participativa anterior, seja nos movimentos sociais, igrejas ou organizações comunitárias; 3) Os assentados do oeste potiguar vêm articulando novas estratégias de ação coletiva para intervirem na esfera local e, 4) Os conflitos/disputas vivenciados pela própria categoria “assentados”, no interior de suas entidades representativas ou dos conselhos gestores, fragilizam suas ações coletivas.

Buscando responder à questão central, acima indicada, e orientado pelas hipóteses citadas, objetivamos manter o rigor científico nessa tese através do uso de metodologias qualitativas, por entendermos serem estas que melhor possibilitam uma imersão no mundo da vida, facilitando a reconstrução das trajetórias de luta dos

assentados, aqui estudados, bem como, a observação de suas ações, pautadas em negociações e disputas, no interior dos assentamentos rurais e conselhos.

Essa escolha se justifica, também, por uma compreensão da necessidade constante de retroalimentação entre as teorias e a prática, ou seja, os fatos desafiando os cientistas a (re)criarem suas teorias e as teorias contribuindo para compreensão dos fatos mais particulares da realidade social. Ora, se estamos falando de ações coletivas, que se articulam no local, no espaço microsociedade, envolvendo atores sociais múltiplos, múltiplas estratégias de ação, fortalecidas por identidades coletivas, muitas vezes contingentes, num curto período de tempo histórico e que ocorrem num espaço particular onde se vivenciam relações de poder assimétricas e mutáveis, acreditamos que somente um bom trabalho de campo, fazendo o uso de diferentes técnicas de pesquisa combinadas seria capaz de “traduzir” tão complexa realidade exposta ao “olhar sociológico”.

Pensando dessa maneira realizamos um estudo comparativo entre três conselhos municipais<sup>8</sup>, com caráter explicativo e para tanto coletamos dados primários e secundários, utilizando-se, dentre as diversas técnicas disponíveis, a entrevista semi-estruturada, a análise documental e a observação participante.

As entrevistas semi-estruturadas objetivaram reconstituir as trajetórias de organização social e política dos assentamentos e dos assentados, bem como as formas de relacionamento, historicamente vivenciadas por estes com o poder local e a

---

<sup>8</sup> Os Conselhos do Fundo Municipal de Apoio Comunitário – FUMAC são o foco deste trabalho. Estes conselhos gerenciam atualmente o Programa de Desenvolvimento Solidário – PDS, uma política pública estadual. Os municípios pesquisados são Apodí, Baraúna e Ipanguaçu, nos quais se localizam, respectivamente, os assentamentos de Aurora da Serra, Poço Novo e Santa Maria. Nestes assentamentos, em processo de consolidação, residem os trabalhadores rurais, dos quais, queremos compreender a ação coletiva no interior dos conselhos. Essa opção foi feita a partir da realização de breve pesquisa exploratória que demonstrou ser neste conselho, que os assentados tem maior inserção, bem como, por ser esse conselho um dos únicos que se encontrava ativo, nos três municípios no momento da pesquisa.

população em geral. Foram entrevistados dezoito representantes dos assentados (conselheiros e outras lideranças locais), dez mediadores sociais (técnicos, igrejas, ONGs) envolvidos no processo de consolidação dos assentamentos e três representantes do poder público local<sup>9</sup>.

A análise documental e a observação participante objetivaram coletar dados sobre o processo de descentralização das políticas públicas nos municípios, principalmente, a partir da análise dos estatutos dos conselhos municipais e dos registros em atas de reuniões dos mesmos. A atuação dos assentados nos espaços de reivindicações de políticas públicas foi analisada através da observação participante, acompanhando reuniões dos conselhos, assembléia dos assentados, fóruns de debates e negociações com o poder público local.

Haguette (1992) afirma que esta técnica envolve um conjunto amplo de atividades junto ao grupo estudado, sendo, portanto requisito básico para sua utilização, que o pesquisador ganhe a confiança dos indivíduos ou grupos com os quais está trabalhando, para que sua presença não rompa o curso natural dos acontecimentos, ou que ele venha interferir de algum modo no cotidiano dos pesquisados. Estes cuidados são apresentados pela autora, para que o pesquisador possa obter respostas sinceras as suas perguntas, e que os grupos ou indivíduos pesquisados, não escondam atividades importantes para o melhor resultado da pesquisa.

O que se buscou com a observação foi falar do mundo do “outro” de “dentro”, a partir da aplicação dos sentidos a fim de obter uma determinada informação sobre algum aspecto da realidade, coletando dados além do “dizível”, o que torna esta técnica uma ferramenta metodológica fundamental em pesquisas nas quais os elementos que se

---

<sup>9</sup> As entrevistas e observação foram realizadas em julho de 2006, janeiro/fevereiro de 2007 e julho de 2007, totalizando três visitas de 15-20 dias cada uma delas.

busca compreender não transparecem no discurso e somente através da observação, da vivência tornam-se acessíveis ao *olhar* do pesquisador.

De posse dos dados coletados e das análises resultantes dos mesmos, buscamos atingir os nossos objetivos organizando uma tese composta por quatro capítulos, acrescidos de nossas considerações finais, da bibliografia citada e consultada, bem como de alguns anexos que julgamos importantes para o entendimento do leitor.

No primeiro capítulo intitulado “Ações coletivas: uma busca do entendimento a luz da Teoria da Mobilização Política - MP e da Teoria dos Novos Movimentos Sociais - NMS”, objetivamos discutir algumas correntes teóricas utilizadas para analisar as ações coletivas dos indivíduos, enfocando a MP e NMS e, principalmente, a importância dos conceitos de mobilização política, oportunidades políticas, *frames* da ação, ciclos de protestos e identidade coletiva, para o entendimento do nosso objeto de pesquisa.

No segundo capítulo intitulado “Descentralização das políticas públicas e fortalecimento dos espaços públicos no Brasil: o *locus* para constituição de sujeitos de direito” objetivamos situar o campo dos estudos sobre políticas públicas no Brasil, reconstruindo o processo de descentralização das mesmas no país, como criador de espaços públicos participativos que potencializam a ação de “novos sujeitos sociais”, considerados “sujeitos de direito”.

No terceiro capítulo intitulado “Conselhos gestores de políticas públicas no Brasil e a inserção dos trabalhadores rurais” objetivamos reconstruir o processo de implantação dos conselhos gestores de políticas públicas no país, enfocando a criação dos mesmos nos municípios rurais, como espaço de atuação de trabalhadores rurais assentados.

No quarto capítulo intitulado “Conselhos do FUMAC nos municípios do oeste potiguar e ação coletiva dos trabalhadores rurais assentados” nos debruçamos mais arduamente sob o material da pesquisa empírica, objetivando compreender o processo de implantação dos conselhos municipais do FUMAC, bem como a participação dos assentados nestes; a forma como suas demandas e projetos são encaminhados e; as relações estabelecidas com outros atores sociais e políticos no interior desses espaços, num contexto histórico de relações assimétricas de poder.

Em nossas considerações finais buscamos destacar as reflexões que foram realizadas à luz das hipóteses de trabalho e fundamentadas no referencial teórico exposto ao longo do texto, bem como em “todas as novidades” que desafiam um cientista social numa pesquisa de campo.

Por fim, esperamos que esta tese contribua, de alguma forma, para a compreensão da complexidade de inserção dos assentados, como sujeitos direitos, da “porteira para fora”. Essa inserção deve ir muito além do acesso à terra ou da viabilização da produção de bens (agrícolas ou não), mas garantir o reconhecimento desses atores como cidadãos que buscam “espaços” num campo onde as disputas ocorrem cotidianamente.

## **CAPÍTULO I: “Ações coletivas: uma busca do entendimento a luz da Teoria da Mobilização Política e da Teoria dos Novos Movimentos Sociais”.**

Historicamente, nas Ciências Sociais e, particularmente na Sociologia, as formas de ação coletiva desencadeadas por grupos de indivíduos têm sido foco de análise em diferentes trabalhos, realizados à luz de distintos e diversos referenciais teóricos. Mutzenberg (2002) afirma que na Sociologia Clássica este debate esteve baseado na relação existente entre agente social e estrutura social. Para este autor, a busca pela superação de tal polarização só se deu a partir dos estudos realizados na década de 1960 (Mutzenberg, 2002). Gohn (2004) afirma que a partir da década de 1970 inicia-se um redirecionamento nas teorias da ação coletiva e movimentos sociais nos Estados Unidos, baseado, principalmente em críticas ao utilitarismo e individualismo metodológico da teoria da Mobilização de Recursos (MR)<sup>10</sup>.

Um ponto de análise norteador para este debate entre os diferentes matizes teóricos são as intrigantes questões comuns que buscam responder. Pensando a ação coletiva, como ação protagonizada por grupos de indivíduos, que visam manter a ordem social ou transformá-la numa verdadeira (re)construção do social, os trabalhos estão preocupados com as causas e formas destas ações, bem como o entendimento das circunstâncias em que esses grupos se manifestam.

Sallum Jr. (2005) em estudo que busca entender a relação entre classe social, cultura e ação coletiva, afirma que, nas últimas décadas, é possível se observar na teoria social contemporânea um declínio acentuado e constante da concepção teórica de origem marxista que vincula classe e política. Para este autor, na literatura acadêmica predominam as teses de que as formas contemporâneas de protesto coletivo não são

---

<sup>10</sup> Para Melucci (2001), até os anos de 1960, quem se ocupou desses problemas no campo sociológico se refez, direta ou indiretamente, para uma orientação marxista ou para sociologia do *collective behavior*. Destacando o enfoque dos primeiros nas crises do modelo capitalista e suas transformações, e dos segundos, com destaque para Smelser, a proposição teórica de uma crença generalizada aplicável aos diversos tipos de ação coletiva, desde um pânico a uma revolução.

explicáveis pela dinâmica da luta de classes e de que, na sociedade atual, o proletariado perdeu importância como ator coletivo e, conseqüentemente, como sujeito histórico.

Essa análise exposta por Sallum Jr. (2005) baseia-se em situações concretas vivenciadas nas sociedades contemporâneas, tais como: uma redução do peso relativo do operariado industrial entre os assalariados; a participação crescente de não-proprietários na direção das indústrias capitalistas e o crescimento das ocupações intermediárias entre os trabalhadores manuais, o proletariado, e o empresariado, a classe capitalista. Estes eram alguns fenômenos que, para o autor, pareciam decorrer do próprio desenvolvimento capitalista e contrariar os fundamentos marxistas.

Mutzenberg (2002), em consonância com Sallum Jr. (2005) coloca que a insuficiência de respostas analíticas baseadas, apenas, na “sociedade do trabalho”, decorre do fato deste eixo, isoladamente, não dar conta da pluralidade emergente na sociedade global que, ao mesmo tempo em que explicita homogeneizações, reforça heterogeneidades.

Um outro argumento apresentado por Sallum Jr. (2005) para a fragilidade das abordagens fundamentadas na “sociedade do trabalho” ou na “sociedade de classes” é que a grande maioria dos movimentos de protesto que marcaram a década de 1970, em todo o mundo, não estava vinculada ao proletariado, como, por exemplo, as revoltas estudantis de 1968, os movimentos antinucleares, os movimentos feministas, os contrários às guerras, os defensores dos direitos civis nos Estados Unidos da América - EUA e da preservação ambiental na Europa Ocidental.

Ainda nesse sentido, Almeida (1999) afirma que durante muito tempo o estudo das ações coletivas no campo das Ciências Sociais foi feito de forma limitada à luz das filosofias da História. Para ele, desde então, criou-se um dualismo no qual as ações coletivas ou são entendidas como efeito direto de crises e contradições estruturais, numa

perspectiva funcionalista; ou elas são vistas como expressões de crenças e orientações comuns, numa perspectiva de herança marxista. Pensado o quadro teórico polarizado dessa forma, Almeida (1999) afirma que tais teorias não consideram todas as dimensões da ação coletiva, ou reduzem-na de forma fácil a reações patológicas ou marginais. E conclui:

“Tendo concentrado sua investigação na lógica do sistema, a análise marxista subestimou os processos pelos quais emerge a ação coletiva, assim como a articulação interna dos movimentos sociais; o marxismo sempre viu o ator social como um agente de necessidade histórica, ou seja, como instrumento de superação das contradições criadas pelo capitalismo. O funcionalismo, por sua vez – ou a corrente americana de pensamento que se qualifica, certa ou erradamente de funcionalista – vê a ação coletiva como sendo resultado de uma força que vem perturbar o equilíbrio do sistema social, e é essa mesma força que daria nascimento às crenças generalizadas que seriam, por sua vez, a base de diversos tipos de comportamentos coletivos e cujo objetivo seria restabelecer o equilíbrio e a harmonia do sistema” (Almeida, 1999: 38).

Embora Almeida (1999) admita que uma ação coletiva possa ser considerada como uma soma de comportamentos individuais em certo contexto social, reitera que as ações coletivas podem ser entendidas, sobretudo, como resultado de manifestações de atores sociais ou de grupos que se constituem enquanto sujeitos coletivos. Para ele:

“Uma ação coletiva é, por conseguinte, um conjunto de práticas conflituais intervindo em um sistema social, implicando uma luta entre, pelo menos, dois atores, em que cada um se caracteriza por um tipo de solidariedade específica ao mesmo tempo em que se opõe ao outro pela apropriação e uso que faz de valores e recursos sociais” (Almeida, 1999: 39).

Melucci (2001), afirma que as abordagens sobre as ações coletivas centradas numa dualidade sistema/ator, não dão conta de explicar fenômenos empíricos das sociedades atuais, pois para ele:

“Por meio de duas mudanças paralelas, a mudança histórica dos fenômenos observados e a mudança dos modelos conceituais afirma-se, enfim, a percepção dos fenômenos coletivos que não pode contentar-se com a herança dualística da qual provimos (sistema *vs* ator). Uma herança que, na substância, tem atribuído à ação coletiva ou à colocação estrutural dos atores, ou aos valores, ideologias, inspirações que os guiam. Nasceram, hoje, questões que não se podiam colocar no quadro dualístico, qualquer que fosse o pólo privilegiado, aquele das representações ou aquele da determinação estrutural (...) se não se estabelece uma relação circular entre ator e sistema, cria-se um impasse insanável. A escolha do determinismo ou do voluntarismo transforma-se, então, numa questão de gostos e circunstâncias (...)

sendo necessário colocar em relação os vínculos e as oportunidades do sistema com a consciência do ator” (Melucci, 2001: 155).

A partir desta constatação teórica, Melucci (2001) destaca a importância da tentativa de elaboração de macroteorias que buscam ligar a ação coletiva e a análise do sistema ao quadro de uma sociedade pós-industrial, como os esforços de Touraine e Habermas. Gohn (2004) afirma que importantes também para esse debate, são os esforços de síntese entre os quadros teóricos desenvolvidos pelas principais escolas de pensamento norte-americanas e européias, destacando os esforços do próprio Alberto Melucci, que tem contribuído para consolidação da Teoria dos Novos Movimentos Sociais – NMS, e os de Sidney Tarrow, no campo da Teoria da Mobilização Política - MP.

Com esse entendimento, objetivamos nesse capítulo fazer um resgate teórico do debate sobre as ações coletivas, fundamentado, principalmente nas contribuições de Gohn (2004), Tarrow (1994 e 2004)<sup>11</sup>, e Melucci (1989 e 1996)<sup>12</sup>. Este resgate visa sintetizar um aporte que contribua para o entendimento das ações coletivas dos assentados nos conselhos de políticas públicas, objeto desse trabalho, e por visar esclarecer uma proposta de cruzamento dos conceitos da MP, construídos por Tarrow (1994, 2004), com o papel da identidade coletiva reforçada por Melucci (1996, 2001), debateremos questões centrais dos argumentos de ambos os autores nas seções seguintes.

---

<sup>11</sup> Autor tomado como referência da Teoria da Mobilização Política.

<sup>12</sup> Autor referência para estudo da Teoria dos Novos Movimentos Sociais.

### 1.1. Debatendo ações coletivas a partir das contribuições de Sidney Tarrow

Um conjunto de críticas direcionado à Teoria da Mobilização de Recursos (MR) devia-se ao seu caráter exclusivamente econômico, que destacava aspectos organizacionais, como o fator fundamental nas ações dos movimentos, entendidos como organizações formais. Essas críticas levaram ao fortalecimento de um novo campo teórico denominado de Teoria da Mobilização Política (MP). Como descreve Gohn (2004):

“Na segunda etapa<sup>13</sup> (da MP), o desenvolvimento do processo político, o campo da cultura foi reativado e a interpretação das ações coletivas foi enfocada como processo. Passou-se a enfatizar a estrutura das oportunidades políticas, o grau de organização dos grupos demandatários, e a se aplicar a análise cultural na interpretação dos discursos dos atores dos movimentos (...) mais interessada nos símbolos e idéias presentes naqueles discursos, enquanto veículos de significados sociais que configuram ações coletivas” (p: 69-70).

Dentre um grupo significativo de autores que contribuíram para a consolidação teórica da MP, Gohn (2004), destaca Sidney Tarrow, que embora não tenha iniciado seus trabalhos a partir de estudos sobre a sociedade norte-americana, teve a capacidade de construir um trabalho abrangente, buscando estabelecer pontes entre os quadros teóricos norte-americano e europeu.

A autora aponta ainda que muitos autores vinculados a MR reelaboraram suas abordagens, visando enfatizar os aspectos políticos e culturais que impulsionam as ações coletivas. Dentre estes autores destaca-se: Tilly (1994, 1995 e 1996), Snow e Benford (1988 e 1992), dentre outros (Gohn, 2004)<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> A autora considera a MR como uma primeira etapa da elaboração teórica norte-americana sobre ação coletiva, na contemporaneidade, e a MP como uma segunda etapa.

<sup>14</sup> TILLY, Charles (1994). History and Sociological Imagining. *Tocqueville Review*, nº15, p: 57-72. TILLY, Charles (1995). To Explain Political Process. *American Journal of Sociology*, nº100, p: 1594-1610. TILLY, Charles; McADAM, D; TARROW, Sidney (1996). The Map Contentions. *Mobilization*, vol. 1, nº1, p: 17-34. SNOW, David; BENFORD, Robert. (1988). Ideology, Frame Resonance and participant Mobilization. In: KLANDERMANS, Kriesi; TARROW, Sidney. *International Social Movement Research*, vol 1, Greenwich: Con JAI Press, p: 197-218. SNOW, David; BENFORD, Robert. (1992). Master Frames and Cycles of Protest. In: MORRIS, T; MULLER M. *Frontiers in Social Movement Theory*, New Haven: Yale Un. Press, p: 133-155.

Embora as abordagens que se resguardam sob o arcabouço teórico da MP não apresentem uma homogeneidade, destacam, comumente, a importância de recursos sociais das comunidades, o seu contexto político e as redes de relações sociais que favorecem as ações coletivas. Como destaca Gohn (2004):

“Demonstrou-se que o movimento por direitos civis nos Estados Unidos, por exemplo, não pode ser explicado por variáveis puramente econômicas. Com base em pesquisas empíricas, argumentou-se que outros fatores macroestruturais facilitaram a geração de protestos sociais, tais como: o nível de organização do grupo em estado de carência e a realidade política de confrontação posta pelos líderes desafiadores, num esquema de rede de relações sociais entre grupos coletivos” (p: 71).

Para a autora, os protestos, descontentamentos, ressentimentos e outras formas de carência, não enfatizadas pela MR, passam a ser reconhecidas como fontes de recursos. Embora com isso não se tenha mudado o eixo articulador da teoria, a mobilização de recursos, nessa etapa do pensamento norte-americano, outros aspectos, para além dos econômicos, passam a ser considerados, fragilizando o caráter instrumental-racionalista das análises da MR.

A inclusão desses novos recursos faz com que a cultura, no entendimento das ações coletivas norte-americanas, seja tratada como processo e não como sistema<sup>15</sup>. Essa particularidade, da MP, dá conta de uma cultura como “símbolos, valores, significados, ícones, crenças, códigos culturais em geral, que passaram a ser destacados segundo uma abordagem que lembra mais Durkheim, do que Weber ou Parsons” (Gohn, 2004:72).

Para Gohn (2004), a MP reintroduz a psicologia social<sup>16</sup>, como instrumento para a análise e compreensão das ações coletivas. Ela conclui que três elementos caracterizam essa reintrodução: a reconceitualização da figura do ator, as microrelações

---

<sup>15</sup> O que difere da abordagem de Melucci, que embora não explicita uma relação com as teorias de Talcott Parsons, usa o conceito de sistemas como um conjunto de elementos conectados em relações interdependentes, em que se pode identificar um padrão ou estrutura – caráter, quantidade de elementos e suas relações. O sistema é, pois, definido pelos seus limites internos que mantêm sua estrutura diante do ambiente. Esses limites estarão sempre referidos à posição que o observador ocupa no reconhecimento do sistema em questão – que não coincide com a percepção subjetiva dos atores sociais (Melucci, 1996: 50)

<sup>16</sup> Essa seria uma característica comum às abordagens, tanto de Tarrow, quanto de Melucci.

face-a-face e a busca por especificações de elementos próprios de culturas sociopolíticas, com significados particulares. Dessa forma, valores, descontentamentos e ideologias, passam a ser analisados sob uma perspectiva que se interessa pela identidade coletiva dos grupos e as interações estabelecidas, numa certa cultura.

Essa perspectiva representa uma incorporação, nos *frames* das ações coletivas de um plano simbólico, que se origina, tanto nas crenças e símbolos, pré-existentes à ação coletiva, quanto em valores, novos, que surgem na situação concreta de luta dos movimentos, “estes valores constituem o que Bourdieu denominou de capital cultural que se traduz em *habitus*” (Gohn, 2004: 73).

Segundo Gohn (2004), a MP tem também uma forte influência dos interacionistas simbólicos da Escola de Chicago, como Erving Goffman. Para a autora, Goffman conseguiu focar conflitos e tensões que os indivíduos experimentam, em contextos sociais particulares, bem como a importância atribuída à preservação de uma certa imagem perante outros indivíduos. Gohn (2004) afirma ainda que apesar das muitas críticas, às posições dos interacionistas simbólicos, retomadas na década de 1990, como a que recai sobre o entendimento do papel da subjetividade na determinação da ação coletiva, passam a ser pistas importantes para a análise das escolhas e opções de atores coletivos, numa trama permeada por relações sociais e contextos particulares de oportunidades políticas.

Essa herança demonstra que a MP busca referências em distintos paradigmas analíticos das ações coletivas e movimentos sociais, o que a caracteriza como um diferencial no interior do paradigma norte-americano. Embora a MP continue atribuindo importância significativa às mobilizações, destaca-se a preocupação em entender as motivações para a ação.

Diante dessa constatação, Gohn (2004) sugere uma reflexão que julgamos importante: o que há de comum, entre a MR e a MP e porque a última pode ser considerada uma outra teoria? O que mudou no paradigma para caracterizar a novidade? Para essas reflexões a autora propõe cinco pontos importantes, a saber:

1) A MP fundamenta-se em debates e análises comparativas entre os paradigmas predominantes na busca do entendimento das ações coletivas nas três últimas décadas do século XX, o da MR e o dos Novos Movimentos Sociais (NMS)<sup>17</sup>.

Para a autora, embora a teoria dos NMS tenha focado suas abordagens na cultura e esta perspectiva já tivesse sido utilizada pelo paradigma norte-americano, visando explicar as privações, a cultura é utilizada na MP como instrumento explicativo, sendo de suma importância para as mobilizações e para a própria militância. Identidades e ideologias são entendidas como recursos culturais.

2) A MP utilizou-se de argumentos de paradigmas que só eram usados muito especificamente, para negá-los ou reafirmá-los, como o paradigma marxista.

Como argumenta Gohn (2004):

“A dimensão política, tanto no que se refere à conjuntura como à estrutura, foi o grande elemento resgatado da abordagem marxista para a compreensão dos contextos em que atuam os atores, como se mobilizam, e das estruturas de oportunidades políticas produzidas e apropriadas pelos atores daquelas ações. Mobilização e estruturas de oportunidades políticas passaram a ser duas categorias chaves e centrais. Destaque-se, entretanto, que os elementos pinçados do paradigma marxista foram codificados e utilizados de outra forma. As condições estruturais – vistas como oportunidades políticas – são analisadas pela MP de forma despolitizada, do ponto de vista dos interesses políticos, projetos e forças sociais envolvidos. Todos os atores são competidores num mesmo cenário, sem que haja contradição de interesses, porque a análise não aborda a problemática das classes sociais” (p: 77).

3) A teoria da MP, ao fazer um resgate de algumas premissas do paradigma tradicional da ação coletiva, como as privações culturais e reivindicações e algumas do paradigma marxista ortodoxo, como o que afirma que reivindicações são resultados das

---

<sup>17</sup> Corrente de pensamento desenvolvida na Europa, que tem como expoentes Alain Touraine, Claus Offe e Alberto Melucci, respectivamente, na França, Alemanha e Itália.

privações criadas pela estrutura social, articulou-o com a questão central da teoria dos NMS, a identidade coletiva. Essa articulação visava construir explicações novas sobre como os membros de um movimento social pensam sobre si mesmos, compartilham experiências e em contextos particulares, as reinterpretam.

4) A MP não abandonou premissas importantes da MR, como a análise estrutural. Nos termos de Gohn (2004):

“As oportunidades políticas, os símbolos e códigos construídos no processo de mobilização, são vistos como recursos, instrumentos, meios para certos fins, num ambiente onde se tem oportunidades e constrangimentos. Este ambiente tem força de configuração nos processos de litígios e contensões, ou seja, a questão da lógica de racionalidade dos atores não foi abandonada, mas inserida num campo de disputas com variáveis mais amplas do que as da pura racionalidade econômica enfatizada pela MR. A objetividade daquelas ações contém a subjetividade dos indivíduos. A objetividade da MR e do paradigma marxista, no que diz respeito à análise política e não econômica-determinista, buscará laços com a subjetividade da teoria dos NMS. A ênfase na análise institucional e no papel das instituições e organizações junto aos movimentos sociais continuou menos como organizações de movimentos, mais como redes de articulação que criam e suportam as estruturas de oportunidades” (p: 78).

5) a teoria da MP estabeleceu laços importantes entre as políticas institucionalizadas e os movimentos sociais propriamente ditos. Embora reconheça estes laços, Gohn (2004) afirma ser preciso fazer uma diferenciação de como estes eram entendidos à luz do funcionalismo e na teoria da MP, e conclui:

“Enquanto a integração dos indivíduos à sociedade moderna industrial de consumo era vista como algo natural (no funcionalismo), decorrente do progresso, na MP a integração ocorre num campo de lutas e disputas. Não há mais uma ordem social de equilíbrio e desequilíbrio, mas um contexto político favorável ou desfavorável às mobilizações” (Gohn, 2004: 79).

Para Gohn (2004), estes pontos só podem ser expressos a partir de sistemáticos estudos comparativos entre a teoria da MR e a teoria dos Novos Movimentos Sociais. Segundo essa autora, autores com Klandermans e Tarrow (1988)<sup>18</sup>, deram contribuições significantes para essa sistematização, buscando propor elementos que fortalecessem a MP.

---

<sup>18</sup> KLANDERMANS, B; KRIESI, H; TARROW, S. (1988), *Internacional social movements research*. Vol I, Londres, JAI.

A obra de Cohen (1985), citada por Gohn (2004), também pode ser destacada, nesse quadro teórico por abordar semelhanças e diferenças entre a MR e os estudos sobre NMS, visando abrir caminhos para que a MR busque nos estudos sobre NMS a superação do economicismo e a visão racional estratégica que predomina em seus primeiros estudos. Como cita Gohn (2004) a partir de Cohen (1985):

“A despeito das diferenças cruciais (...) ambos os paradigmas envolvem a contestação entre grupos organizados com associações autônomas e sofisticadas formas de comunicação. Ambos argumentam que a ação coletiva conflitual é normal e que os participantes são usualmente racionais, membros bem integrados de organizações. Em resumo, ação coletiva envolve formas de associação específicas para o contexto de uma sociedade civil moderna e pluralística. Além disso, as duas abordagens distinguem dois níveis de ação coletiva: a dimensão manifesta em uma mobilização em larga escala (greves, competições, demonstrações) e o nível menos visível, latente, de forma de organização e de comunicação entre grupos relevantes, para a vida cotidiana e para a continuidade da participação do ator” (Gohn, 2004, p: 79-80).

Para Tarrow e Klandermans (1988), nem a MR, nem os estudos sobre NMS estudam o potencial e a motivação para a participação. As instituições políticas têm forte influência sobre as formas e os focos de movimentos, assim como determinados grupos de pessoas (como militantes partidários) e instituições outras, a exemplo, das igrejas. Para Gohn (2004) esse processo de motivação e participação em ações coletivas deve ser visto por meio de estudos de redes nas quais indivíduos e grupos compartilham metas comuns. Neste contexto, as oportunidades políticas<sup>19</sup> provêm a eles as saídas para a ação coletiva, criando novos significados para ações de mobilização, fundamentais para a constituição dos novos atores coletivos.

Gohn (2004) destaca que é preciso reconhecer que no debate entre a MR e os NMS, houve desenvolvimento da MR em vários sentidos. Dentre estes desenvolvimentos, é possível citar que categorias como identidade e solidariedade passaram a ser interpretadas como incentivos propositivos<sup>20</sup>, tão importantes quanto os

---

<sup>19</sup> Conceito fundamental no quadro teórico da MP, que aprofundaremos a seguir.

<sup>20</sup> Incentivos criados pelo grupo como resultado de sua atuação e utilizados como estratégicos nas negociações.

incentivos seletivos<sup>21</sup>, destacados em fases anteriores dos estudos da MR. Desse modo, assistiu-se a uma reafirmação da importância da posição do indivíduo na estrutura, para o entendimento do seu processo de escolhas. A MR continuou a priorizar a busca de explicações para a razão pelas quais os indivíduos se mobilizam, em detrimento da preocupação com o modo pelo qual se mobilizam, indagação tão presente nos estudos dos NMS. Deve-se destacar ainda, nessa comparação, que tanto na MR, quanto nos NMS, os movimentos são considerados como processos, mas a compreensão de como se constituem como formas empíricas observáveis nas sociedades, continua sendo um dissenso tanto entre estas duas abordagens, quanto no interior de cada uma delas.

Essa comparação parece-nos importante, pois demonstra como se dá a construção de novos paradigmas, apontando como uma necessidade da MP, o resgate da MR e dos NMS, para construção de seu arcabouço teórico.

Gohn (2004) entende que a MR, como os NMS, nasceram, justamente da confrontação com outros paradigmas. Em seu entendimento, a MR rejeitou um reducionismo psicológico das primeiras teorias das ações coletivas norte-americanas, enquanto os estudos sobre NMS partem da contestação do paradigma marxista clássico, enfatizando a sua fragilidade para explicar as ações coletivas contemporâneas. Embora estes paradigmas (MR e NMS) possam ser apresentados como concorrentes, é possível observar, nos termos de Gohn (2004), elementos de identidade entre os mesmos, como a busca de explicações para as ações coletivas que vinham ocorrendo nas sociedades ocidentais, sem o uso da abordagem marxista clássica.

Para isso, tais perspectivas de análises partem de pontos distintos na construção de seus argumentos. A MR partiu de esquemas estruturais e econômicos e somente aos poucos foi incorporando elementos micros. Por outro lado, a teoria dos NMS, partiu de

---

<sup>21</sup> Incentivos selecionados pelos grupos em função de seus interesses econômicos.

elementos micros, com ênfase no cultural, e vai incorporando elementos estruturais (macrosociais), sobretudo, no que diz respeito à conjuntura política.

Nesse quadro, é possível afirmar que a MP surge de uma tentativa de “hibridação” entre diferentes correntes de pensamento, entre estas a MR e os NMS. Para melhor entendimento dessa assertiva, destaca-se que, embora se utilize metodologias de investigação diferentes dos NMS, a MP vai buscar articular os níveis micro e macro de compreensão das ações coletivas, fazendo a utilização de um ponto de vista construtivista estratégico e análises comparativas de movimentos, buscando construir uma relação entre as agendas dos mesmos, com a sua dinâmica interna e as infra-estruturas disponíveis.

Nesse caminho, a MP fundamenta-se, nos termos de Gohn, em três conceitos centrais: 1) Mobilização de estruturas; 2) *frames*, como marcos referenciais, significativos e estratégicos da ação coletiva e; 3) Oportunidades políticas/Ciclos de protestos.

O primeiro conceito pode ser considerado como uma das heranças da MR, pois em sua formulação original o que movia as ações eram os recursos e a capacidade dos grupos em mobilizá-los, fossem estes recursos humanos, financeiros e infra-estruturais de natureza variada. Posteriormente, essa base teórica vai se alterando, permitindo pensar que as ações coletivas surgem quando as estruturas de oportunidades políticas existem, embora recursos como econômicos, humanos, e mais recentemente, comunicativos, sejam fundamentais para este surgimento.

Para Gohn (2004), os *frames* representam quadros estruturais que, ao serem usados de forma estratégica, sustentam as ações coletivas, expressando os significados que são atribuídos a tais ações, seja por determinados grupos sociais ou movimentos.

Os *frames* podem, dessa forma, serem entendidos como elementos interpretativos utilizados pelos diferentes grupos sociais, para entender o mundo social e agirem sobre ele. Tarrow (1994) articula este conceito a uma teoria de análise socio-política e com importância fundamental para o entendimento de seu conceito de ciclos de protestos.

Os ciclos de protestos são definidos como períodos conflitivos, onde as disputas se acirram nas sociedades. Esse acirramento das disputas não se dá somente nas relações industriais, como previa o marxismo ortodoxo, mas inclui rápida expansão de ações coletivas de setores mais mobilizados para os menos mobilizados; passos estimulantes de inovações na forma de disputa, novos *frames* de ações coletivas ou a transformação de antigos; combinação de formas organizadas e desorganizadas de participação e; seqüências de interações intensificadas entre desafiadores (militantes; atores coletivos) e autoridades. Os ciclos, por vezes, resultam em reformas, repressão e algumas vezes revolução (Tarrow, 1994:153). Nos termos do autor, os ciclos “produzem e transformam símbolos, frames de significados e ideologias para justificar e dignificar ações coletivas e ajudar os movimentos a mobilizar seus seguidores” (Tarrow, 1994: 157).

Dessa forma, durante os ciclos são criados incentivos diversos para as ações coletivas e novos movimentos sociais. Tarrow (1994) destaca que estes ciclos não emergem sob o domínio de uma determinação específica, mas aparentemente, se caracterizam como ações coletivas espontâneas, que podem redefinir os centros de poder, disputados por atores coletivos e opositores. Ainda para o mesmo autor, os ciclos coincidem com inovações políticas e, por isso, passou a fundamentar o conceito de

oportunidades políticas, transformado em eixo central da teoria da mobilização política (MP)<sup>22</sup>.

Em *Power in movement* (1994), Tarrow afirma que as ações coletivas e os movimentos sociais são criados quando se abrem oportunidades políticas (OP) para aqueles atores sociais que costumemente carecem das mesmas<sup>23</sup>. Nos termos de Gohn (2004):

“As pessoas constroem as ações coletivas por meio de repertórios conhecidos, de disputas e pela criação de inovações ao redor de suas margens. Em suas bases há redes sociais e símbolos culturais por meio dos quais as relações sociais estão organizadas (...) a ideologia e as representações são vistas como complementares às oportunidades políticas, ou seja, a preocupação anterior com a organização e com as lideranças levou Tarrow a encontrar, no cenário externo aos movimentos, explicações para sua própria existência” (p: 98-99).

Para Gohn (2004), nesse sentido a abordagem de Tarrow (1994, 2004) aproxima-se da abordagem que Melucci (1996, 2001), faz sobre as redes, buscando explicar que grupos dispersos só se mobilizam em ação coletiva, em defesa de interesses comuns, quando usam seus conhecimentos, despertando formas modulares de ação coletiva. Quando isso acontece, esses atores estão agindo dentro de redes e entendimentos compartilhados, que Tarrow (1994) analisa mais em seu sentido morfológico, enfatizando como as pessoas estão organizadas, que valores estas compartilham e como constroem e estabelecem relações de confiança e cooperação.

No entanto, é necessário destacar que Tarrow (1994) compreende tais redes como geradoras de solidariedade, mas a análise institucional, centrada no Estado, tem prioridade na construção de seus argumentos. Melucci trata as redes no sentido

---

<sup>22</sup> No nosso entendimento esse conceito se aplica a alguns ciclos empiricamente vivenciados no Brasil, como o final dos anos de 1980, denominado de período da reabertura democrática, no qual diferentes organizações sociais emergiram, bem como, a partir dos anos de 1990, com as políticas de descentralização do poder do Estado central, que levou a organização de várias formas de ação coletiva, para que novos sujeitos sociais intervissem em espaços criados para a participação cidadã. Essas ações coletivas estão no foco central desse trabalho.

<sup>23</sup> No caso em estudo, os assentados da reforma agrária brasileira, historicamente excluídos do processo de decisão política do país.

psicossocial da construção de identidades culturais, definidoras do autoconhecimento de um grupo.

Essa distinção é fundamental para o nosso trabalho, pois embora concordemos com Tarrow (1994), no que diz respeito à importância dos ciclos de protestos e das oportunidades políticas para a emergência das ações coletivas, ponderamos o papel de incentivos externos, como os oferecidos pelo Estado, e buscamos entender que papel está resguardado para essa identidade coletiva enfatizada por Melucci, nas ações coletivas.

Essa justificativa parece-nos necessária, pois se lemos, grosso modo, os argumentos de Tarrow (1994) sobre as oportunidades políticas, acabamos por acreditar que uma total dependência externa de incentivos faria com que esses grupos historicamente à margem, dos quais ele mesmo fala, teriam pouca ou nenhuma oportunidade de ação, sem ser sob a tutela do Estado, e em nossa compreensão não é isso que a história tem demonstrado.

Nos termos de Tarrow (1994), as ações coletivas podem ser consideradas como atos irreduzíveis, contenciosos que estão na base de todos os movimentos sociais e revoluções. Estas ações, para ele, adquirem várias formas, desde as mais breves às mais demoradas, institucionalizadas ou não, de caráter dramático ou monótono, mas todas constituídas por grupos organizados, detentores de objetivos comuns que, quase sempre, chamam a atenção da sociedade geral. Essas ações tornam-se contenciosas quando são usadas por pessoas que possuem acesso regular às instituições, agem em nome de novas e inaceitáveis reivindicações e comportam-se de forma que contribuí para a mudança de outras pessoas (Tarrow, 1994: 2).

Apesar das distintas formas tomadas por tais ações, que chegam a ser mais expressivas do que as formas de repressão e controle social usadas contra as mesmas, as

ações coletivas contenciosas podem ser consideradas como denominadores comuns de muitos movimentos sociais. Essa afirmativa não é feita para reforçar que as ações coletivas são sempre violentas ou extremistas, mas que, muitas das vezes, representam o único recurso disponível para pessoas fragilizadas frente aos opositores, mais bem equipados, seja, financeiramente, politicamente, etc.

Para Tarrow (1994), a força da mobilização para a ação coletiva é reconhecida pelos seus organizadores que a priorizam para explorar as oportunidades políticas, reforçar e criar identidades coletivas, juntar as pessoas em organizações e mobilizá-las contra oponentes mais fortes. Estes papéis assumidos pelas ações coletivas fazem com que elas não possam ser entendidas como categorias abstratas, ahistóricas e apolíticas, qualquer que seja o tipo delas, relações mercadológicas, associações de interesse, movimentos de protestos, rebeliões camponesas, revoluções, etc. Pelo contrário, só haverá entendimento das mesmas como ações históricas e sociologicamente distintas, em cada contexto político, e com o poder de mudar os opositores, construir solidariedade e ter significados entre os grupos populares particulares, situações e culturas políticas.

Essas ações, das quais nos fala Tarrow (1994), estão relacionadas às redes sociais, seus discursos ideológicos e força política, pois como afirma o mesmo:

“Em particular, juntar pessoas em ações coletivas coordenadas em momentos estratégicos da história, contra alvos poderosos requer uma solução social – o que chamarei de necessidade de resolver os custos das transações sociais das ações coletivas<sup>24</sup>. Isso envolve grandes mudanças coletivas, propósitos comuns, construindo solidariedade e sustentando tais ações” (p: 03).

Os custos das ações dependem, claramente, das oportunidades políticas, pois são as mudanças na estrutura dessas oportunidades que incentivam a ação, e influenciam diretamente em seus resultados, já que a sua duração e magnitude vão depender do grau

---

<sup>24</sup> Essa premissa distingue o pensamento de Tarrow, daquele vinculado a MR, com base na Teoria da Escolha Racional, onde os custos considerados eram apenas os custos econômicos.

de mobilização dos indivíduos, através do estabelecimento de redes fortalecidas por símbolos identificáveis, extraídos de quadros culturais de sentido, os *frames*.

Analisando os repertórios modernos das ações coletivas Tarrow (1994) afirma que foi a partir da expansão de formas mais flexíveis, adaptáveis e indiretas de ação que os movimentos nacionais se desenvolveram. Para ele, não existem processos aleatórios, pois os confrontos repetidos ligam atores sociais particulares com antagonistas, através de formas de ações coletivas diversas, que se tornam rotinas recorrentes.

Tarrow (1994) conceitua as ações coletivas como tradicionais e modulares, apresentando um repertório amplo, posto em prática ao longo da história.

Nos termos do autor, em meados da década de 1780, quando se derrubavam os alicerces do antigo regime na França, começaram a produzir-se em Paris uma série de juízos de difamação. Em um dos mais notórios, o *affaire Cléroux*, uma criada que havia resistido às insinuações de seu amo foi acusada de roubo e levada aos tribunais. O caso acabou com a condenação da criada, mas, por outro lado, provocou uma onda de indignação popular contra os tribunais e o seu patrão, em toda Paris. Seguindo uma rotina que havia se tornado familiar no final do séc. XVIII, a casa do senhor foi saqueada, seus bens atirados à rua e ele conseguiu salvar-se por um milagre da fúria da multidão.

O *affaire* contribuiu para a atmosfera de caos e corrupção que rodeava o antigo regime, porém suas formas e retórica eram já familiares no passado europeu. Tarrow (2004) reforça que sessenta anos mais tarde, em fevereiro de 1848, Aléxis de Tocqueville saiu de sua casa em direção ao parlamento, em meio ao tumulto de uma Paris em revolta. Ao longo de seu caminho havia homens levantando barricadas, sistematicamente, enquanto, os cidadãos lhes observavam em silêncio. Estas barricadas, observou:

“Eram obras de um pequeno número de homens que trabalhavam com agilidade, não como criminosos que poderiam ser pegos em flagrante delito, senão como bons trabalhadores que queriam realizar sua tarefa bem. Em nenhuma parte pude ver a efervescência que havia presenciado em 1830, quando a cidade recordava uma grande caldeira em ebulição” (Toqueville, 1987:39, citado por Tarrow, 2004: 58).

A Europa havia de ser testemunho de abundantes casos de efervescência social e caldeiras em ebulição, nos meses posteriores a fevereiro de 1848. Sem dúvida, em meados do século, os franceses construía calmamente barricadas, sabiam onde fazê-las e haviam aprendido a usá-las. Esta regularidade marca uma mudança fundamental na estrutura da política popular, desde o ataque a casa de Thibault, sessenta anos atrás. (Tarrow, 2004).

O contraste não é só na escala da violência. A destruição de edifícios era uma rotina que vinha se empregando desde muito tempo contra os arrecadadores de impostos, os encarregados dos prostíbulos e os comerciantes de grãos.

Tarrow (2004) afirma que formas de ação coletivas, como as barricadas, eram para França, à época da revolução francesa, ações coletivas modulares, como o define:

“Era o que chamo de recurso modular, podia ser montada em muitos e diversos lugares. Uma vez conhecida suas vantagens estratégicas, podia ser empregada para uma variedade de fins, unir pessoas com objetivos diferentes ou ser difundida para ser usada numa série de confrontações com as autoridades do Estado” (2004, p:58).

Para Tarrow (2004) um conceito importante é o de repertório da ação, que ele define como um conceito estrutural e cultural, que inclui além do que os lutadores fazem, quando estão em conflito com outros, uma expectativa sobre o que sabem fazer e o que se espera que eles façam. Os elementos do repertório são às vezes as habilidades dos membros da população e as formas culturais desta.

O repertório muda com o tempo, num ritmo lento. As mudanças fundamentais na ação coletiva dependem de grandes flutuações nos interesses, as oportunidades e a organização. Estas, por sua vez, vão acompanhadas de transformações nos Estados e no

capitalismo. Grandes mudanças de repertório são produzidas por causa da penetração do Estado nacional na sociedade para fazer guerra e arrecadar impostos, assim como a concentração capitalista de um grande número de pessoas em cidades, com demandas e recursos que lhes permitiam atuar coletivamente. “Ainda que suas bases sejam estruturais, estas mudanças emergiam nos grandes marcos históricos políticos, aos quais denomino de ciclos de ação coletiva” (Tarrow, 2004).

Para Tarrow (2004) o novo repertório se diferencia do da Europa do século XVIII e XIX, pois os últimos eram locais, bifurcados e particulares, enquanto os novos repertórios são cosmopolitas, modulares e autônomos, e define-os, a partir de Tilly (1995):

“Era local porque na maioria dos casos tratava de interesses e ações que se concentrava em uma só comunidade. Era bifurcado porque quando as pessoas comuns se encarregavam de assuntos locais e objetos próximos recorriam à ação direta sem paliativos para conseguir suas metas, no entanto quando se tratava de assuntos nacionais canalizavam suas demandas através de um patrão ou uma autoridade local (...) era particular porque os detalhes das seqüências de ação variavam enormemente de um grupo para outro, de um assunto para outro e de um lugar para outro” (Tilly, 1995b: 45, citado por Tarrow, 2004: 60).

Para o autor, a ação coletiva, sob o repertório tradicional, explorava com frequência as celebrações públicas, empregando um simbolismo rico e irreverente extraído dos rituais religiosos e da cultura popular. Os participantes se deslocavam vagarosamente para a residência de quem havia cometido uma injustiça, ou ao lugar onde havia cometido e costumavam aparecer como membros ou representantes de comunidades e grupos corporativos constituídos.

O novo repertório não apareceu completo em todas as partes de uma só vez, nem as velhas formas de ação coletiva, chegaram a desaparecer de um todo. Os triunfos mais visíveis das novas formas se produziram quando começaram a prevalecer as manifestações, greves, marchas, concentrações públicas e formas similares de interação. (Tarrow, 2004).

Contrários às formas tradicionais, esses novos repertórios eram

“Cosmopolitas porque a miúdo se relacionavam com interesses e questões que abarcavam múltiplas localidades ou porque afetavam centros de poder cuja atuação alcançava muitas localidades. Eram modulares porque podiam transferir-se facilmente de um determinado cenário ou circunstância para outro (...) eram autónomas já que começavam por iniciativa dos próprios demandantes e estabeleciam contatos diretos entre os agravados e os centros de poder de importância nacional” (Tilly, 1995b: 46, citado por Tarrow, 2004:60).

O conceito de repertório é tratado por Tarrow (2004) como um conceito genérico de forma implícita, mas ele destaca que os tradicionais e novos repertórios não são genéricos e explica

“Desde o século XVI até o século XVIII, as formas de ação utilizadas em assaltos a moendeiros ou comerciantes de grãos, em badernas e nos conflitos religiosos estavam diretamente relacionadas com a natureza de seus alvos de ataque e com os agravos dos participantes da ação. Isto contrasta enormemente com o repertório moderno: foi precisamente a ausência de generalização das velhas formas o que impediu a aparição de uma constelação ainda maior de interesses e de ação. A questão que surge é saber qual é a relação entre as mudanças no repertório da ação coletiva e o nascimento do movimento social” (p: 61).

Tarrow (2004) conclui por afirmar que o repertório tradicional era segmentado, apontando diretamente seus objetivos e derivava de estruturas corporativas. Desse modo, somente quando havia intervenção de atores externos, que dispunham de recursos organizacionais ou institucionais, ou quando coincidiam com oportunidades propiciadas por guerras ou conflitos de sucessão dinástica, estes episódios se convertiam em confrontações mais amplas. Então podiam dar lugar aos conflitos nacionais e, inclusive, internacionais. Mas a miúdo, explodiam como um foguete que não tardava em apagar-se ou ser sufocado.

O localismo, a ação coletiva direta e as especificidades de tais ações caracterizam as mesmas, levando Tarrow (2004) a destacar quatro tipos de revoltas registradas na história, preponderantemente, até o início do século XVIII: os conflitos em torno do pão; as crenças religiosas, a reivindicação de terras e mobilizações em

torno da morte<sup>25</sup>. Para o autor, as pessoas comuns tentavam corrigir abusos imediatos, ou, inclusive, ajustar contas com aqueles a quem odiavam, empregando esquemas de ação coletiva diretos, locais e inspirados por suas queixas.

Apesar dessas características, não foi por falta de organização que os europeus de antes do século XVIII não conseguiram construir movimentos sociais, entendidos como ações coletivas duradouras. Isso pode ser demonstrado, já que, quando eram excitados, ou tinham a oportunidade de excitar-se, podiam organizar-se poderosamente, como demonstram as guerras religiosas dos séculos XVI e XVII. Tampouco os sublevados pela falta de pão ou os participantes nas concentrações funerárias foram apolíticos. Os primeiros não se revoltavam por causa da fome em si, senão pelo feito das autoridades ignorarem seus direitos herdados, enquanto que os outros tinham a astúcia política de utilizar uma cerimônia legítima para difundir suas queixas.

Para Tarrow (2004), a principal constrição na hora de converter as queixas e as ações coletivas que originariam movimentos sociais era a limitação das formas e objetivos da ação coletiva, às exigências imediatas, os objetivos diretos e as filiações corporativas das pessoas. Tudo isto mudaria entre o final do século XVIII e início do século XIX. A consolidação dos Estados nacionais, a expansão das estradas e dos meios de comunicação impressos e o crescimento das associações privadas foram em grande medida responsáveis por esta mudança.

Este contexto marca o nascimento de novas sociedades, tanto na Europa como na América do Norte, para as quais os repertórios tradicionais não se adequavam. Como afirma Tarrow (2004) “nestas sociedades se desenvolveu um novo repertório que era mais cosmopolita que local; mais autônomo que dependente de acontecimentos e rituais herdados; mais modular que específico”.

---

<sup>25</sup> Para maior detalhe sobre as especificidades de cada um desses tipos de revolução ver Tarrow (2004: p 63-67).

Nos termos de Tilly (1978) as mudanças no repertório das ações coletivas, ocorrem lentamente, parecendo naturais e óbvias as pessoas envolvidas na ação e realizadas num quadro com pequenos números de alternativas.

Compreender como surgem os repertórios e como mudam ao longo do tempo requer, para Tilly (1978), que entendamos: 1) os padrões de direitos e justiça que prevalece na população; 2) as rotinas diárias da população; 3) a organização interna da população; 4) a experiência acumulada com ações coletivas anteriores e, 5) os padrões repressivos no mundo ao qual a população pertence. Para Tilly (1978: 158):

“As formas de ação coletiva posta em prática nas últimas crises têm um apelo especial, somente enquanto as crises estão acontecendo. O êxito e as carências da contenção de poder produzem mudanças no repertório da ação coletiva, mas somente dentro dos limites estabelecidos pelos próprios atores, para sua rotina diária e concepções de justiça”.

Neste contexto um novo repertório deve centrar-se em poucos esquemas básicos de confrontação e, por isso, mais facilmente adaptável a uma série de situações distintas, sendo seus elementos possíveis de serem combinados em grandes campanhas de ação coletiva. Uma vez utilizado o repertório poderia difundir-se para outros lugares, sendo empregado em apoio às exigências mais gerais, de coalizões sociais mais amplas. Isto tornou possível que, inclusive, grupos dispersos de pessoas que não se conheciam, pudessem se aglutinar em oposições mantidas contra as autoridades e dar lugar aos movimentos sociais.

Vale destacar que as formas de ação coletiva herdadas do passado não desapareceram por completo. O que aconteceu é que se difundiram novas formas de ação e reivindicações, impulsionadas pela circulação de informações sobre outras ações, postas em prática por outros, em outros lugares e contextos. Dessa forma, ao ir aglutinando mais indivíduos com capacidade de ação coletiva e, inclusive, combinando

formas tradicionais de ação, com as novas, no final do século XVIII, movimentos emergiam em ambos os lados do Atlântico<sup>26</sup>.

Para Tarrow (2004) acontecimentos históricos europeus que aconteceram nesse período podem ser considerados as sementes das quais nasceram novas culturas políticas. Para ele, do ponto de vista do repertório da política popular, os “grandes acontecimentos” freqüentemente são somente o cenário público, no qual se expressam mudanças estruturais que germinaram discretamente no corpo político.

A mudança do repertório tradicional ao novo é um caso a se estudar, afirma Tarrow (2004). Se o antigo repertório havia sido local, direto e corporativo, o novo era nacional, flexível e baseado em formas de associação autônomas, criadas especificamente para a luta. Se no primeiro, as apropriações de grãos, os conflitos religiosos, as guerras por terra e as procissões funerárias estavam segmentadas, tanto entre si, como da política das elites; no segundo, os trabalhadores, camponeses, artesãos, auxiliares de escritório, advogados, escritores e aristocratas marchavam sob a mesma bandeira e enfrentavam os mesmos opositores. Estas mudanças facilitaram o aparecimento do movimento social nacional.

O recém descoberto poder dos movimentos teve um profundo impacto na estrutura da política moderna, porque embora num curto prazo o desafio às autoridades fizesse com que a repressão se abatesse sobre as pessoas, no longo prazo, o novo repertório incrementava a capacidade das pessoas comuns de desafiar os governantes, obrigando-os a desenvolver métodos de controle social mais sutis que as cavalarias e canhões. Ao longo dos anos alguns componentes do novo repertório de protesto passaram a fazer parte da política convencional. A greve foi convertida em uma instituição para a negociação coletiva, a manifestação foi amparada por leis que a

---

<sup>26</sup> Tarrow destaca os boicotes norte-americanos; a petição massiva na Grã-Bretanha e a insurreição urbana na França.

distinguiam de toda atividade criminal e o protesto e a ocupação de edifícios acabaram sendo tratadas com maior tolerância que a delinquência ordinária.

Tarrow (2004) questiona como surgiram essas mudanças e porque surgiram num momento específico. Sem dúvida, determinados acontecimentos tiveram efeitos profundos capazes de propiciar modelos de ação e de consciência coletiva para o futuro. Porém, esses acontecimentos foram episódicos e, em geral, limitados a esfera de um único país; mas que tiveram influência para que no começo do século XIX, houvesse uma expansão, inclusive, internacional, de um novo repertório de ações coletivas.

Tarrow (2004) afirma que, sob esse novo repertório das ações coletivas destacam-se três grandes tipos de ação pública: 1) Os enfrentamentos violentos, como o tipo mais antigo de ação direta, que se conhece; 2) As manifestações públicas organizadas, representando a expressão convencional dos movimentos na atualidade e; 3) A alteração criativa da ordem, que cruza a difusa fronteira entre convenção e confrontação. “Ainda que os protestos violentos, a alteração da ordem e os protestos convencionais defiram em uma série de aspectos, compartilham um fio condutor comum: todas são, até certo ponto, representações públicas” (p: 138).

Esse entendimento da ação coletiva como representação pública faz com que Tarrow (2004) critique um conjunto de investigações sobre os protestos que se baseiam, sobretudo, em questões como: com que frequência é utilizada uma forma de protesto? Em que condições uma forma de protesto dá lugar à outra? Quais as conexões da forma de protesto com a industrialização, com a construção do Estado, com os ciclos de fome, desemprego e guerra? Quem costuma utilizar que tipo de ação e contra quem? Para o autor, somente mais recentemente um conjunto de estudos tem permitido reduzir o entendimento dos repertórios como cifras, buscando estudá-los por um período mais longo de tempo. No entanto, ressalta, que estes estudos ainda não permitem reforçar a

visão das ações coletivas como representações públicas com conteúdo emocional e cultural, como ele entende.

O questionamento continua com a indagação se, por acaso, todas as variantes de ação política coletiva são representações na mesma medida. Existiam elementos de atuação no repertório velho? A destruição de ícones e estátuas nas guerras de religião foi também uma representação, ainda que só fora em honra à audiência celestial. Porém as formas de ação coletiva locais, provincianas e diretas estavam encaminhadas principalmente para conseguir diretamente as demandas de seus antagonistas ou proteger-se deles. Somente no mundo moderno – quando a opinião pública e os Estados nacionais começaram a mediar entre os demandantes e os demandados – a ação coletiva se converteu numa autêntica representação em benefícios de terceiros.

Para Tarrow (2004), o século XIX - com o desenvolvimento das marchas políticas, das manifestações públicas e das greves – reforçou a tendência de atuação pública ritualizada. Porém, só no século XX, com o desenvolvimento dos meios de comunicação de massas e o papel crescente do Estado e dos grupos passíveis de representação, na hora de determinar os resultados dos protestos, a representação da ação política coletiva tem se convertido em rotineira e profissional. “Inclusive algumas formas de violência – a forma mais elementar da ação coletiva – revelam elementos de representação” (p: 139).

Existe nas ações coletivas modernas um desafio que descaracteriza a violência como elemento fundante de algumas delas. Para Tarrow (2004), esta característica é o rastro mais visível das ações, seja nas coberturas que os meios de comunicação modernos oferecem, seja nos registros históricos. Esse enfoque não soa surpreendente, já que a violência é uma notícia que preocupa aqueles que têm o papel de manter a ordem. Não obstante se deve, também, ao fato de muitas pessoas terem uma excitante

atração pela violência e se sentirem às vezes afastadas, às vezes atraídas por ela. Finalmente para os grupos pequenos, a forma de ação coletiva violenta é a forma que demanda menores custos, sejam eles de coordenação ou controle.

Por isso, a maioria das formas tradicionais de ação coletiva se centrava na violência por ser esta a forma que mais facilmente atraía grupos locais isolados, analfabetos e enfurecidos. Porém, a violência é também utilizada por grupos maiores com o objetivo de agregar seguidores, desumanizar os oponentes e demonstrar coragem. Como afirma Tarrow “as ‘camisas marrons’ de Hitler atacavam os comunistas e os judeus não só para abrirem caminho até o poder, mas também para criar uma identidade coletiva baseada na virilidade e na força” (2004: 139).

Considerando essa facilidade em desencadear a violência, chama a atenção como ela volta ainda mais influente nas democracias modernas, do que outras formas de ação coletiva. A mudança começa com o nascimento do Estado moderno ocidental, que suprimiu o controle da violência privada e assumiu o controle da violência organizada.

Nos termos de Tarrow:

“Já podemos perceber esta mudança na investigação de Charles Tilly sobre a ação coletiva britânica, durante as badernas e queimas de palheiros do século XVIII ou as petições e manifestações que dominam o registro histórico no século XIX. Porém se observa mais claramente a crescente aceitação dos protestos não violentos por parte das autoridades governamentais no século XX” (2004: 140).

Ainda que, freqüentemente, a violência seja considerada como uma expressão de disfunções sociais e psicológicas podemos entendê-la melhor se a interpretamos em função da interação entre as táticas e os programas daqueles que protestam. A história europeia moderna, nos termos de Tilly (1978: 177), citado por Tarrow (2004: 140), é, um exemplo claro, de como a responsabilidade com a violência é dividida entre o Estado e os manifestantes. As forças repressivas são as responsáveis pela maior parte

dos mortos e dos feridos, ainda que os grupos aos quais tais forças pretendem controlar são os que mais danos materiais produzem.

Tarrow (2004) argumenta ainda que estudos realizados por Della Porta na Itália e Alemanha demonstram que o crescimento nos repertórios das ações coletivas tem a ver com adaptações táticas entre os que protestam e a polícia, como representante do Estado, envolvendo um conjunto de relações interativas.

“Esta ‘normalização’ do protesto não costuma chegar aos países não democráticos. Foi em um desses países, a Rússia czarista, onde nasceu o terrorismo, em grande parte porque quem protestava não tinha acesso a meios legítimos de participação e se viram forçados a refugiar-se na clandestinidade, na qual os únicos meios possíveis de expressão são os violentos. Não obstante, inclusive nos países democráticos o isolamento dos grupos extremistas e seus enfrentamentos com a polícia não lhes deixa, freqüentemente, outra opção de protesto que o recurso à violência” (Della Porta, 1995; Tarrow, 2004: 140).

A violência se faz usual entre alguns grupos e algumas relações rituais entre eles, mas também tem um efeito polarizador sobre os sistemas de aliança e enfrentamento, fazendo com que as relações entre descontentes e autoridades deixem de ser um jogo confuso entre aliados, inimigos e observadores de muitas partes do mundo e passem a ser enfrentamentos bipolares, nos quais as pessoas têm que tomar partido, os aliados, muitas vezes abandonam a causa, e o Estado repressivo entra em ação.

A ameaça da ação é uma peça chave do movimento, porém se converteu em empecilho quando outros atores do sistema político se assustam, as elites se reagrupam em nome da paz social e as forças da ordem encontram como responder.

Os movimentos têm se dividido na hora de posicionarem-se sobre o uso ou não da violência. Ainda que esta impressione as pessoas, tem uma grave limitação para a formação de ações coletivas mais duradouras, como movimentos sociais, pois restringe o número de seguidores, já que os assusta.

“Ainda assim a violência segue sendo uma das possibilidades de ação dos dissidentes na qual reina a incerteza e os atores coletivos ganham força psicológica frente a seus oponentes. Porém quando a violência desencadeia-se, dá as autoridades um pretexto para repressão e afasta os simpatizantes não violentos. Quando isso ocorre os organizadores

se vêm pegos numa espiral de enfrentamentos militares com as autoridades, praticamente impossível de ganhar na era moderna. Talvez seja esta a razão pela qual, praticamente, todas as formas modulares essenciais do repertório contemporâneo de ação coletiva nos Estados democráticos são não violentas. Ou, mais especificamente, se dividem entre as formas mais convencionais de enfrentamento e a alteração da ordem” (Tarrow, 2004: 141).

A alteração da ordem é a expressão exemplar dos grupos discordantes. Ao longo do tempo tem assumido formas variadas, das barricadas francesas do século XVIII aos protestos e greves do século XX. Em sua expressão mais direta, a alteração da ordem nada mais é que uma ameaça de violência.

Nas formas contemporâneas de ação coletiva, a alteração da ordem adquire lógica mais indireta, resguardando o lugar de expressão concreta das determinações de um movimento. Ao permanecer parados, ou marchando com outros, num espaço público, os manifestantes afirmam identidades e reforçam a solidariedade. Ao mesmo tempo, a alteração da ordem impede as atividades rotineiras dos oponentes, dos observadores ou das autoridades e lhes força a atender as demandas dos manifestantes. Por último, permite que se amplie o círculo do conflito. Com o bloqueio do trânsito ou a interrupção de assuntos públicos, os manifestantes incomodam terceiros, supõem um risco à lei e a ordem e implicam as autoridades num conflito privado.

As alterações da ordem, nos termos de Tarrow (2004), não têm porque ameaçar a ordem pública. Assim como a forma de alteração da ordem mais característica do século XIX foi a barricada, o século XX tem acrescentado seus modelos próprios ao repertório das ações coletivas. À marcha que acabava em manifestação em um lugar público foram acrescentando-se os instrumentos da ação direta não violenta e os protestos – talvez a maior contribuição do século para o repertório dos protestos coletivos. Ainda que tenha começado como um instrumento a serviço do nacionalismo anticolonial, a ação direta não violenta pode ser considerada autenticamente modular, considerando

que se estendeu a uma gama significativa de movimentos, que a elegiam como estratégia nas décadas de 1960 e 1970, em todo mundo<sup>27</sup>.

Nos sistemas autoritários, nos quais os manifestantes violentos seriam facilmente reprimidos, os movimentos oposicionistas têm se especializado em organizar formas de alterações simbólicas, pacíficas e discretas para evitar a repressão<sup>28</sup>. Essa situação leva à afirmação que, quanto mais fechado o acesso dos cidadãos à participação legítima, mais receptivos estes se tornam às formas simbólicas de protesto.

A alteração da ordem como forma de ação coletiva encerra em si mesma um paradoxo, pois mesmo que crie incerteza e conceda vantagens aos atores débeis que enfrentam oponentes poderosos, muitas vezes, é a principal arma com que contam os movimentos sociais. Sem dúvida, se analisamos os ciclos modernos de ação coletiva, observamos que a alteração da ordem, não tem sido a forma mais comum de expressar-se. Essa característica pode ser atribuída ao alto grau de compromisso, à capacidade de surpreender as autoridades e à resistência às tentações da violência e do convencionalismo, requerida para manter as ações daqueles que desafiam a ordem pública. Diante disso, Tarrow (2004) conclui que “por essas três razões, a alteração da ordem é uma arma poderosa, porém instável da ação coletiva” (p: 144).

Essa afirmação baseia-se no fato dos movimentos sociais terem dificuldade de manter compromissos por longos períodos de tempo, exceto quando optam por constituírem organizações formais. Essa opção não é bem vista pelos movimentos, que raramente dominam esse tipo de organização e quando o fazem frequentemente se

---

<sup>27</sup> Esta estratégia foi utilizada pelos movimentos por direitos civis nos Estados Unidos, durante a Primavera de Praga e nos movimentos estudantis de 1968, pelos movimentos pacifistas e ecologistas europeus e norte-americanos, pelos oponentes ao regime de Marcos nas Filipinas e pelos oponentes do governo militar na Tailândia e Birmânia. (Tarrow, 2004: 143). A sua adequação a diferentes tipos de ação coletiva pode ser demonstrada por sua utilização no movimento norte-americano contra o aborto.

<sup>28</sup> Tarrow afirma que quando as manifestações, na Dinamarca ocupada pelos nazistas, tornaram-se perigosas, os manifestantes organizaram festivais de canções, passeios coletivos e outras formas de mobilização para manter a comunidade viva, inclusive usando símbolos nacionais. No leste europeu e na antiga União Soviética, antes da queda do modelo socialista, os opositores do mesmo, já haviam desenvolvido um amplo repertório de ações simbólicas, resistência passiva e pichações. (2004: 143)

afastam dos atos mais desafiantes para alteração pública. Além disso, mediante a alteração da vida cotidiana os movimentos pretendem desequilibrar autoridades, o que, raras vezes, é mantido por muito tempo, sobretudo se a polícia se mostra firme e a classe dirigente unida. Cada nova tática termina sendo neutralizada pela polícia. Sem recorrer à violência os organizadores acabam sem métodos que desafiem as autoridades, animem seus seguidores e mantenham o público com interesse. Nessa situação, as práticas policiais, aperfeiçoadas a partir da década de 1960, têm rotinizado os protestos e extirpado grande parte de sua força. Tarrow (2004) reforça:

“Ao ter que enfrentar uma polícia que atua com determinação e um governo unido, os membros menos comprometidos dos movimentos sociais, que normalmente constituem a maioria, tendem a regressar à sua vida privada, deixando o terreno aos mais militantes, mais propensos a empregar a violência do que manter uma relação incerta com as autoridades. A alteração pública divide os movimentos em minorias militantes, que tendem à violência e majorias moderadas que optam pela ação convencional. Também, por essa razão, a alteração da ordem resulta numa forma instável de ação coletiva” (p: 144).

Estes custos da ação para alterar a ordem vigente levam Tarrow (2004) a afirmar que os indivíduos preferem agir de forma convencional, por entenderem que

“Resulta mais fácil recorrer às formas de ação coletiva cuja utilização se conhece, o que explicaria o predomínio das formas convencionais sob as demais. A maioria das formas de protesto moderna constitui um repertório conhecido e compreendido como geral. Coordenadas através de um processo que recorda os contratos esboçados por Russel Hardin (1982), requerem ao menos uma coordenação tácita das expectativas implícitas dos participantes (Schelling, 1960: 71). E, como não precisam de um grande compromisso e supõem escasso risco, podem atrair um grande número de participantes. Este é o principal atrativo de formas convencionais de ação coletiva como a greve e as manifestações” (p: 145).

A greve como tipo central de ação coletiva convencional é um exemplo das ações que começam a acontecer como alteração da ordem e transforma-se em modulares. O primeiro uso do termo *strike*, do inglês, parece remontar às ações de marinheiros do século XVIII, que golpeavam as velas de seus barcos como forma de demonstrar a sua indisposição ao trabalho. Porém a aparição do termo em muitas outras línguas europeias, na mesma época, sugere que sua origem é múltipla.

Ainda que agora costumemos associá-la com a indústria, a greve é anterior a industrialização<sup>29</sup>, e freqüentemente incluía uma variedade de atores sociais, sendo que nenhum deles poderia ser considerado proletariado. Ao contrário da revolta camponesa, que era inseparável do sistema feudal, a greve uma vez inventada, não se restringiu a nenhuma ocupação em particular. Ao se difundir que as greves poderiam ter êxito, essas foram expandindo-se dos trabalhadores qualificados aos não qualificados, das grandes fábricas às pequenas empresas, da retenção da força de trabalho às mercadorias, da indústria à agricultura, e daí aos serviços públicos. Tão habitual tornou-se a greve que atualmente é, virtualmente, parte das instituições da negociação coletiva, com sua própria jurisprudência, seus rituais e suas expectativas, tanto entre os que recorrem a ela, quanto entre seus antagonistas.

No curso do século XIX, as greves não só eram um meio de pressionar os empresários, como também se converteu numa fonte de solidariedade de classe. Assim, reflete o crescente intercâmbio de apoio entre trabalhadores além das fronteiras geográficas e profissionais e no ritual da greve, planejado para potencializar a solidariedade. Os grevistas ocupavam o recinto da fábrica, portando faixas e fazendo soar buzinas, exclamando suas advertências e canções de solidariedade para induzir seus companheiros a unirem-se a eles. A solidariedade se impunha em algumas ocasiões através da adesão dos trabalhadores que recusavam deixar suas ferramentas.

As greves poderiam ser combinadas com outras formas de ação: ocupação, marchas, sabotagem industrial, petições e ações legais. As assembleias preparavam os trabalhadores e os comitês de greve eleitos; os organizadores de um setor especialmente militante tentavam reunir outros trabalhadores, os piquetes bloqueavam o acesso ao recinto fabril para impedir a entrada de matéria-prima. Os grevistas que pretendiam

---

<sup>29</sup> Tarrow (2004), afirma que o Censo francês de 1872, apontava que 72% das greves realizadas entre 1830 e 1879, tiveram artesãos como responsáveis e não operários das indústrias.

conseguir a solidariedade da comunidade organizavam uma marcha a partir da fábrica pelos bairros de classe trabalhadora que, no melhor dos casos, provocava o fechamento dos comércios e a incorporação das empregadas domésticas à marcha. Após começar como uma retirada espontânea da força de trabalho, a greve passou a ser um meio pelo qual os trabalhadores construía e expressavam sua solidariedade, pressionavam seus oponentes, buscavam apoio exterior e negociavam suas diferenças numa posição de maior poder, por mais passageira que fosse tal posição.

Igualmente às greves, as manifestações começaram também como formas de alteração da ordem que posteriormente se institucionalizaram.

Este tipo de ação se distanciou das procissões quando incorporaram demandas leigas, porém seus símbolos recordavam os ícones religiosos. As manifestações públicas estão historicamente vinculadas à democratização. Ao contrário das greves que requeriam algum tipo de relação com a retenção da força de trabalho ou de um produto para atrair apoios, as manifestações poderiam estender-se rapidamente de um lugar para outro e combinar muitos atores sociais. Era possível empregá-las em apoio a uma reivindicação, contra um oponente, para expressar a existência de um grupo ou solidariedade com outro grupo, para celebrar uma vitória ou chorar a morte de um líder. Dessa forma, as manifestações se converteram na forma modular clássica de ação coletiva.

Ao serem legalizadas as manifestações, como as greves, deram lugar tanto a uma jurisprudência, como a uma cultura. Em vez de permitir que a polícia controlasse os manifestantes, os organizadores começaram a utilizar seu próprio serviço de segurança e a desenvolver uma seqüência repetida de rotas, advertências, símbolos e uma ordem de marcha regular. Os diferentes movimentos preferiam uma ou outra trajetória, pelo que era, freqüentemente, possível determinar o tom político dos manifestantes,

simplesmente através da rota escolhida e o papel dos não participantes - a imprensa, as forças da ordem, os observadores e os antagonistas – converteu-se em parte do ritual da manifestação.

Os Estados repressivos quase sempre consideraram as manifestações como riscos potenciais, o que pode levar a uma repressão selvagem a manifestantes pacíficos, e, às vezes à revolução. Os Estados constitucionais têm chegado a aceitar as manifestações como práticas normais que podem ser vantajosas. De um deslocamento incontrolado de descontentes de um lado para o outro, a manifestação de protesto terminou convertendo-se na principal expressão não eleitoral da política civil moderna.

Embora destaquemos as greves e as manifestações como ações coletivas convencionais é possível afirmar que ao longo da história existiram importantes mudanças nos repertórios dessas ações. Muitas dessas mudanças se deram em função de transformações como o aparecimento da imprensa, dos diferentes tipos de associação, da construção do Estado e da industrialização; outras foram produzidas pelo próprio desenvolvimento interno de formas específicas de protesto e sua institucionalização. Para Tarrow (2004), nesse segundo grupo de mudanças, estão as implementadas pelos novos movimentos, como produto da composição dos mesmos e suas reclamações próprias. Ele afirma que é possível representar as tendências de mudanças dos repertórios em quatro categorias principais: a institucionalização das formas coletivas de alteração da ordem; a inovação das margens das formas herdadas; a interação tática com a polícia e com outros atores e; a mudança paradigmática.

Para explicar a institucionalização das formas coletivas de alteração da ordem, Tarrow (2004: 148) afirma:

“Já temos visto, o modo geral, que as greves e a manifestação se incorporaram ao repertório da ação coletiva. As pautas de institucionalização são praticamente as mesmas em todas as partes: ao ir-se desvanecendo a excitação da fase inicial e a polícia aprende a manter o controle, os movimentos institucionalizam suas táticas e tentam obter benefícios concretos para seus seguidores através da negociação e o compromisso.

Trata-se de um caminho que frequentemente conduz ao êxito, ao custo de transformar o movimento em um partido ou um grupo de interesse”.

No entanto, parece comum que sejam descartadas formas de ação que favoreçam a repressão quando quem participa delas aprende a evitá-las. Segundo Tarrow (2004), em outras ocasiões, as formas de confrontação se institucionalizam quando as autoridades começam a tolerá-las ou a facilitar seu emprego. Os líderes passam da confrontação à cooperação para obter os êxitos políticos que os seus seguidores exigem ou lhes oferecem as autoridades. Essa situação ocorre frequentemente quando algum aliado político dos movimentos assume o poder do Estado<sup>30</sup>.

Para Tarrow (2004), o padrão de deslocamento de objetivos que os observadores vêem percebendo nos movimentos sociais é resultado dessa mudança de tática. No entanto, ele afirma que podem existir compensações para os grupos que escolhem o caminho institucional, pois

“É mais provável que as pessoas comuns participem em formas de ação coletiva que já conhecem, do que daquelas que assumam risco de incerteza e violência potencial que comporta a ação direta radical. Parece menos provável que a polícia dissolva uma manifestação pacífica do que outra composta por pessoas armadas com paus e correntes. Uma vez que o modo de ação convencional se converte numa parte conhecida e prevista do repertório” (2004: 148).

É possível concluir que mesmo nas formas convencionais de ação coletiva há espaço para inovação e espontaneidade. Estas inovações inicialmente podem servir, apenas como animadoras, com introdução de elementos lúdicos, dentre outros, mas com o passar do tempo podem se converter em formas de ação cristalizadas e, completamente novas no repertório, como resultado de inovações nas margens da ação<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Tarrow (2004) cita o exemplo do ocorrido na democratização da África do Sul, em meados da década de 1990. Este argumento pode ser utilizado para analisar a relação dos movimentos sociais com o Estado no Brasil após a chegada de Luis Inácio Lula da Silva a presidência da república.

<sup>31</sup> Tarrow exemplifica tais inovações afirmando que os participantes de uma manifestação podem erguer forcas, marcharem disfarçados ou empunharem chaves inglesas para mostrar sua militância, através de acessórios que simbolizam seus propósitos. “As feministas vão vestidas de bruxas para ridicularizar o estereótipo feminino de seus oponentes masculinos. Os manifestantes pacifistas se disfarçam de esqueletos para simbolizar seu temor ao holocausto nuclear. Os parisienses que se opõem às leis de imigração estritas marcham com malas de papelão que conectam seus protestos com as deportações nazistas. E aqueles que se manifestam contra os delitos sexuais contra os meninos marcham de roupas

No que se refere às interações táticas, Tarrow (2004) afirma que as mesmas são estabelecidas entre os que protestam e seus oponentes, sendo estas interações responsáveis por boa parte das inovações nas formas de ação coletiva. Estas interações podem ser observadas nos movimentos operários, ao passo que vão legalizando ações como ocupação de fábricas durante as greves, com, de certa forma, um consentimento velado dos patrões. Destaca-se ainda o movimento pelos direitos civis nos Estados Unidos, onde cada vez que os líderes enfrentavam uma crise de participação ou de oposição, elevavam o nível da ação, tentando antecipar-se às expectativas de seus oponentes e aumentar a participação. A partir desses exemplos, é possível entender que as novas formas de ação emergem, frequentemente, como resultado de uma dialética entre ação e reação com o Estado.

Deve-se destacar também, que as mudanças no repertório são influenciadas pelo que Zolberg, citado por Tarrow (2004), vai chamar de “momentos de loucura”, nos quais a política ultrapassa seus limites e inunda a vida. Estes momentos que podem ser tratados como os picos dos ciclos de protestos, de que nos fala Tarrow (1994, 2004), são fundamentais para as mudanças paradigmáticas dos repertórios, sobretudo, quando estas parecem impossíveis, quando há a necessidade de enraizar as ações coletivas em determinadas expectativas culturais. No entanto o que se pode observar é que estas mudanças existiram,

“Das formas rígidas às modulares do século XVIII; a invenção da greve e a manifestação no século XIX; a implantação de formas de resistência não violentas no século XX, todas essas mudanças não poderiam explicar-se se não houvesse rupturas fundamentais no modo como as pessoas organizam suas reclamações e as autoridades respondem a elas” (Tarrow, 2004: 150).

Essas rupturas de paradigmas, com a emergência de novas formas de ação coletiva fazem com que os movimentos representem, quase sempre, uma combinação de

---

brancas – como fizeram na Bélgica, em 1996 – para simbolizar a pureza de suas vítimas” (p: 149). São esses elementos que o autor atribui caráter lúdico e carnavalesco.

formas de ação. A flexibilidade dos movimentos sociais atuais permite combinar as exigências e a participação de uma multiplicidade de atores, na mesma campanha e posicionar-se tanto no interior, quanto no exterior do processo político institucional.

Explica Tarrow (2004: 151):

“Os movimentos contemporâneos são mesmo mais flexíveis em suas táticas. Comparando o movimento ecologista na França e Alemanha, Dieter Rucht descobriu que, em um momento ou outro, os ativistas antinucleares de ambos os países haviam empregado conjuntamente formas de ação do tipo expressivo ou instrumental, violento ou convencional, e que haviam atuado conjuntamente em campanhas, disputas e enfrentamentos (1990). No movimento das mulheres norte-americanas pude apreciar a mesma flexibilidade. Quando a administração conservadora de Reagan chegou ao poder, os grupos do movimento passaram do trabalho dentro das instituições de governo (...) para modelar sua ação em atos mais enfocados eleitoralmente e em um crescente protesto político. As atividades do movimento em favor da liberdade de eleição para a mulher iam desde chás em igrejas, para discutir mudanças legais, e intermináveis visitas as câmaras legislativas dos estados à contra-audiências e notificações” (p: 151-152).

Essa argumentação leva Tarrow (2004) à conclusão de que movimentos sociais modernos são fenômenos multiformes que oscilam entre os protestos que atacam de forma física ou simbólica o sistema dominante e os que introduzem os movimentos dentro do raio da política convencional.

Do exposto, é importante retermos para este trabalho que entendemos as ações coletivas postas em prática pelos assentados no oeste potiguar como ações modulares, que combinam diferentes formas. Estas formas de ação estão em sintonia com as oportunidades políticas abertas no contexto em que estão inseridos esses trabalhadores e os *frames* da ação variam em cada conjuntura, fazendo com que tais atores vivenciem a necessidade de ajuste de seu repertório.

Estas ações são contingentes, o que nos leva a não considerá-las como movimentos sociais institucionalizados, mas atribuímos às mesmas o caráter multiforme

que Tarrow (2004) aponta para os movimentos contemporâneos, bem como uma multiplicidade de *frames* que orientam a ação<sup>32</sup>.

Interessa-nos também, na perspectiva analítica de Tarrow (1994, 2004), o papel do Estado na construção das oportunidades políticas para os grupos fragilizados politicamente, como os trabalhadores rurais. Esse interesse se justifica, pois, no contexto estudado, a ação coletiva, no âmbito dos conselhos municipais de políticas públicas, só tornou-se possível com a criação dos mesmos, pelo próprio Estado. Para os assentados, os conselhos não deixam de ser uma oportunidade política criada pelo Estado, seja em resposta às seguidas reivindicações, expressas das mais diversas formas por esses mesmos trabalhadores, seja pelo redirecionamento das políticas neoliberais adotadas pelo Estado brasileiro, que descentraliza para o espaço dos governos estaduais e municipais, políticas públicas fundamentais para a consolidação dos assentamentos rurais.

Por fim, gostaríamos de ressaltar a importância das interações táticas apontadas por Tarrow (2004) para o nosso trabalho. O autor aponta que os repertórios de ação são ajustados numa constante interação de ação dos oponentes e de reação do Estado. No caso estudado é preciso reforçar que já não nos vemos diante de uma polarização extrema entre Estado-assentados, como a vivenciada na luta pela terra, mas diante da necessidade de uma interação tática que se dá no interior de um espaço criado pelo próprio Estado para intervenção da sociedade civil, visando incluir atores sociais até então excluídos dos processos políticos. Dessa forma, não podemos mais afirmar nos

---

<sup>32</sup> Essa afirmação baseia-se nos resultados de pesquisa empírica, que demonstram que a ação dos assentados não se restringe a rotina dos conselhos, como as reuniões, mas para ocupar igualmente esses espaços, já mobilizaram manifestações públicas, ocupações de prédios públicos, etc., o que justifica uma multiformidade. Quanto à multiplicidade dos *frames*, observa-se que nestes conselhos temas relacionados à questão do acesso à água e às relações de gênero, por exemplo, têm sido discutidos com frequência, demonstrando a incapacidade de entendimento deles somente numa perspectiva de luta de classes, fundada numa perspectiva marxista ortodoxa.

termos de Pierre Clastres<sup>33</sup> que estamos diante da “Sociedade contra o Estado”, mas a sociedade civil dentro das esferas institucionalizadas pelo Estado, em constante negociação num campo de forças, em expansão na política moderna brasileira, que enfoca o fortalecimento dos espaços públicos no país<sup>34</sup>.

O passo seguinte na construção do nosso quadro teórico é o entendimento do conceito de identidade coletiva em Alberto Melucci e a possibilidade de seu uso para a compreensão das ações coletivas aqui estudadas.

---

<sup>33</sup> CLASTRES, Pierre. A sociedade contra o Estado. São Paulo: Cosac Naify, 2ª Edição, 2007. Nos termos de Clastres as sociedades indígenas não são simplesmente sociedades "sem" Estado, são, sim, "contra" o Estado na medida em que reconhecem a possibilidade de emergência de um poder político, que está, segundo a definição da filosofia política clássica, atrelado ao exercício da coerção e da violência. Na atualidade, embora seja reconhecido, em muitos casos, esse papel coercivo e violento, os assentados agem nas “fronteiras do possível”.

<sup>34</sup> O tema dos espaços públicos no Brasil e a inclusão de novos sujeitos de direito, será tema do segundo capítulo desta tese.

## **1.2. Discutindo ação coletiva a partir das contribuições de Alberto Melucci enfocando o conceito de identidade coletiva.**

Para Melucci (2001), a identidade coletiva não pode ser entendida como se fosse um dado, uma essência, mas como um produto de negociações, trocas, conflitos e decisões entre atores. Por esse ponto de vista os processos de mobilização, as formas organizativas, os modelos de liderança, as ideologias e formas de comunicação são níveis de análise significativos para reconstruir o ator coletivo.

Para o autor:

“As formas contemporâneas de ação coletiva são múltiplas, variáveis e atingem diversos níveis do sistema social. É necessário, por isso, antes de tudo, distinguir o campo dos conflitos e o dos atores que o tornam visíveis. No passado, ocupar-se dos conflitos significava analisar a condição social de um grupo e deduzir daí as causas da ação. Hoje, é necessário identificar o campo dos conflitos ao nível do sistema e explicar como certos grupos sociais interferem neste campo. Visto que não existem atores conflituais “por essência” a ação tem características temporárias, pode envolver atores diversos, pode deslocar-se em áreas diversas do sistema. Esta multiplicidade de atores torna, também, mais explícita a pluralidade dos significados analíticos contidos no mesmo fenômeno empírico, ao qual, geralmente, se tende atribuir uma unidade quase substancial: ele é, ao contrário, a resultante provisória de um campo múltiplo de formas, de processos analiticamente distintos” (Melucci, 2001: 23).

É dessa provisoriedade que falamos ao estudar a ação coletiva dos assentados nos conselhos municipais, bem como desse campo de força, formado por multiplicidade de atores em disputas constantes. Essa ação coletiva, por ter uma forma própria de existir e modelos próprios de se organizar, funciona como uma mensagem para o resto da sociedade. Os objetivos instrumentais da mesma não desaparecem, mas tornam-se pontuais e substituíveis. Ela produz efeitos nas instituições, modernizando a sua organização e cultura, bem como seleciona novas elites.

Alguns desses fenômenos coletivos implicam solidariedade<sup>35</sup>, o que nos termos de Melucci (2001), se refere à capacidade dos atores de se reconhecerem e serem

---

<sup>35</sup> Em contraposição a esta característica o autor nos fala de agregação, como ação que reúne atores em momentos de crises e mudanças bruscas, não permitindo a criação de um “nós”, o nível de análise pode

reconhecidos como parte de uma unidade social, é a representação do “nós” em contraposição aos “outros”.

Ainda para Melucci (2001), algumas ações coletivas se dão através do consenso dos atores em torno de regras e procedimentos para o controle de recursos valorizados. Nesse tipo de ação, o que se dá é uma competição de interesses no interior de uma determinada ordem normativa e essa ação tende a melhorar a posição relativa do ator no sistema. “Esse tipo de conduta que está amplamente presente nas grandes organizações, nos sistemas de relações industriais e nos sistemas políticos das sociedades complexas, pode ser qualificado como ação conflitual<sup>36</sup>” (2001: 37).

Melucci (2001) faz um extenso resgate das correntes teóricas que buscaram formular teorias das ações conflituais. Nesse resgate, ele destaca o campo teórico que reconduz a ação coletiva a um descompasso entre expectativas e recompensas da ação, o que pode ser lido, como relação entre frustração e agressão. Para o autor, os argumentos de tal campo teórico falham porque não existe nenhuma relação necessária entre a privação de uma recompensa esperada por um ator e um agir coletivo de forma conflitual. Nos termos do autor:

“Sem a presença de um ator que se define por sua própria identidade, sem a identificação de uma relação de oposição na qual o ator é um dos pólos, enfim, sem a delimitação de um campo que dá significado àquilo por que se luta ou de que o ator se sente privado, torna-se bastante difícil estabelecer um nexos entre expectativas e recompensas e, sobretudo, explicar por que os atores coletivos se mobilizam” (Melucci, 2001: 61).

Um outro campo de estudo destacado por Melucci (2001) é o que desenvolveu a tese da fronteira crítica. Por essa tese, para que uma situação de privação se torne explosiva deve-se admitir uma fronteira, ponto de ruptura, que geralmente é atingido

---

ser levado até os indivíduos atomizados. “os agregados resultam da proximidade, no tempo e no espaço, e da multiplicação repetitiva de comportamentos individuais” (Melucci, 2001: 36).

<sup>36</sup> Para esse tipo de ação termos como competição, concorrência, reivindicação, também são aplicáveis para exprimir o conteúdo analítico, que diz respeito à presença de interesses contrapostos e a aceitação de certas “regras do jogo”.

com a continuidade da situação de privação por um período de tempo, que não se pode determinar qual.

“Ora, vê-se que é praticamente impossível estabelecer *a priori*, a não ser por puro arbítrio, qual o descompasso intolerável entre expectativas e recompensas que desencadeia a resposta conflitual. A explicação torna-se, necessariamente *post factum* e se limita a registrar a presença do evento como resposta ‘agressiva’. Porque aquele descompasso entre expectativas e recompensas coloca em movimento a resposta conflitual daquele ator, porque a resposta não dispara aquém de tal limite, porque à paridade de condições a mesma resposta não se verifica para os atores, são todas questões que a teoria tem que responder” (Melucci, 2001: 61).

Por fim Melucci (2001) destaca a corrente de pensamento que parte da existência de interesses coletivos para explicar as ações coletivas. Destaca os trabalhos de Charles Tilly (1978; 1986), afirmando que este modelo é o que melhor apresenta uma reelaboração articulada e sofisticada da explicação clássica marxista, fazendo referência aos interesses coletivos como fundamento das ações, baseando-se em duas teses.

A primeira diz respeito a uma constante disputa para acessar o sistema ou se manter nele. Dito de outra forma, existem grupos sociais em ascensão que tem expectativas de entrar no sistema, mas muitas vezes são bloqueados pelos que já ocupam a posição demandada e, por isso, lutam para evitar um declínio, e, conseqüentemente manter suas posições. O autor denomina essa situação de frustração, para os que não conseguem “entrar no sistema”, bem como para os que não conseguem se manter. “Nos dois casos, a expectativa encontra-se desmentida: pelo fechamento do sistema, no primeiro, pela perda de posição, no segundo. A resposta coletiva violenta faz parte do modelo” (Melucci, 2001: 64).

Para Melucci (2001) há outra implicação quando tratamos de interesses coletivos, para a qual a contribuição de Mancur Olson (1982) continua importante. Essa importância se deve ao fato de Olson (1982) afirmar que o interesse em obter um bem coletivo, por si só, não garante a mobilização para conseguir tal bem. É possível que

indivíduos que participam de grandes coletividades acessem os bens coletivos, sem ter custos de ação para obtenção dos mesmos. O caso de grandes organizações é citado para exemplificar a necessidade de oferecimento de incentivos seletivos como motivadores da participação, já que somente os interesses coletivos não justificariam a mesma.

Embora pesem críticas ao trabalho de Olson (1982), pela sua centralidade do entendimento da ação coletiva como a soma de comportamentos individuais e do cálculo atomizado de custos e benefícios<sup>37</sup>, Melucci (2001) enfoca que este trabalho foi fundamental para que os interesses coletivos não fossem mais assumidos como um dado, cabendo análises mais profundas que dêem conta de explicar como são formados e mantidos<sup>38</sup>.

Melucci (2001) afirma, pois, que Pizzorno tem um papel fundamental ao demonstrar, contrapondo-se a Olson, que a identidade coletiva tem um papel crucial nos cálculos dos custos da ação. Para que se possibilite a relação entre interesse e mobilização é necessária a construção de um “nós”, com o qual é preciso se identificar, para dar continuidade à ação e permitir fazer os cálculos dos custos e benefícios da mesma. Melucci afirma:

“Da mesma forma Tilly parece orientar-se ao desenvolver sua elaboração teórica para uma definição mais complexa dos componentes da ação coletiva (Tilly, 1978). Embora os interesses mantenham a sua conotação de dado objetivo pressuposto (são de fato ganhos e perdas resultantes da interação de um grupo com outros grupos), a passagem dos interesses para a ação vem articulada por meio de uma análise do papel da organização, dos processos de mobilização e da estrutura de oportunidades do sistema no qual a ação se situa (natureza dos adversários, recursos disponíveis e assim por diante)” (2001: 66)<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> Argumentos centrais baseados na teoria da escolha racional e dos jogos.

<sup>38</sup> Autores como Tilloch e Morrison, 1979; Fireman e Goamson, 1979; Oberschall, 1980; Oliver, 1984, observaram que a participação direta para obtenção de certos bens para uma alta intensidade simbólica ou ética não requeria incentivos seletivos e ainda sublinharam o papel da solidariedade nos cálculos da ação. (Melucci, 2001:65).

<sup>39</sup> Nesse ponto Melucci parece reconhecer a importância da contribuição teórica de Tarrow, com a Teoria da mobilização política, buscando extrapolar o viés puramente econômico da teoria da mobilização de recursos.

Para ele, estes modelos implicitamente guardam teorias da ação, faltando analisar um nível intermediário, que se refira a processos, pelos quais os indivíduos avaliam e reconhecem aquilo com o que se identificam e decidem, ou não, agirem coletivamente. “Sobre esse nível intermediário tem-se concentrado, nestes últimos anos, o trabalho crítico que tenta comparar os enfoques europeus e estadunidenses (Melucci, 1984; Cohen, 1985; Klandermans, Kriesi, Tarrow, 1988)”. (Melucci, 2001:66). O trabalho de Tarrow, citado por Melucci como importante para a síntese dos paradigmas, justifica o nosso interesse em cruzar a contribuição desses dois autores para o entendimento das ações coletivas dos assentados no oeste potiguar, cabendo aprofundar, finalmente, em Melucci (1996, 2001), seu conceito de identidade coletiva.

Melucci (2001) retoma alguns conceitos desenvolvidos em tais tentativas comparativas, pois no seu entendimento, é preciso fazer uma distinção entre eles visando iluminar a delimitação desse nível intermediário que propõe. Dentre os conceitos destaca: potencial de mobilização, redes de recrutamento e motivação para participar. Distinguindo-os afirma:

- 1) O potencial de mobilização deve ser concebido desde o início como um conjunto de relações sociais, como uma percepção interativa e negociada das oportunidades e dos vínculos da ação, comuns a um certo número de indivíduos;
- 2) As redes de recrutamento devem ser entendidas como cumpridoras de um importante papel no processo de envolvimento na ação. Elas facilitam esse processo e tornam menos oneroso para os indivíduos os investimentos coletivos. “As *networks* constituem um nível intermediário fundamental para a compreensão dos processos de mobilização. Os indivíduos interagem, influenciam-se, negociam no

interior dessas redes e produzem os quadros cognitivos<sup>40</sup> e motivacionais necessários para ação”. (Melucci, 2001: 67);

- 3) Embora seja colocada ao nível do indivíduo, e se origine influenciada por diferenças psicológicas e traços de personalidade de cada ator, a motivação para participar, não deve ser concebida, como meramente individual, tendo em vista que se constrói na interação e tem influência da estrutura de incentivos as quais é atribuído valor próprio, a partir das redes de relações que ligam as pessoas<sup>41</sup>.

Melucci (2001) aponta que os teóricos da Mobilização de Recurso têm evidenciado que somente um nível de descontentamento levaria a ação dos indivíduos. Essa ação seria posta em prática mediante uma avaliação das possibilidades e limites oferecidos pelo ambiente. Dessa forma, demonstra a importância de um nível intermediário de articulação da ação, desvinculando ação direta, ligada ao descontentamento, e embora os conceitos de recursos ilimitados ou de estruturas de oportunidades não se refiram a realidades objetivas, implicam na capacidade dos atores perceberem, avaliarem e decidirem sobre as possibilidades e limites da ação. Para Melucci (2001), é preciso apenas um passo além da teoria da Mobilização de Recursos, que é a desconstrução de uma visão do comportamento dos atores baseado apenas num mero cálculo racional.

Para que esse comportamento não seja resultado de mero cálculo, é preciso que a elaboração das expectativas e a avaliação das possibilidades e limites da ação constituam-se na capacidade do indivíduo definir-se a si mesmo e o ambiente, que comporta aliados e oponentes. Essa definição de si mesmo e o ambiente, é o definir o

---

<sup>40</sup> Em nosso entendimento estes quadros cognitivos assemelham-se aos *frames* da ação trabalhados por Tarrow.

<sup>41</sup> Esses argumentos são as bases para a formulação do conceito de identidade coletiva, nos termos que aprofundaremos adiante.

“eu”, para definir o “nós”, em contraposição aos “outros”; esse processo de construção de um sistema da ação, Melucci (2001) define como identidade coletiva, afirmando:

“Dou (...) à identidade coletiva uma definição interativa e compartilhada, que vários indivíduos produzem acerca das orientações da ação e campo de oportunidades e de vínculos no qual ela se coloca. Interativa e compartilhada significa construída e negociada através de um processo repetido de ativação das relações que ligam os atores. O processo de construção, manutenção, adaptação de uma identidade coletiva tem sempre dois ângulos: de um lado, a complexidade interna de um ator, a pluralidade de orientações que o caracteriza; de outro, a sua relação com o ambiente (outros atores, oportunidades/vínculos). Tal processo é a base para a construção das expectativas e para o cálculo dos custos e benefícios da ação. A construção de uma identidade coletiva implica investimentos contínuos e ocorre como um processo: a identidade pode tanto mais se cristalizar em formas organizativas, sistemas de regras, relações de *leadership*, quanto mais nos aproximamos das formas mais institucionalizadas do agir social. Na ação coletiva ele tem prevalentemente o caráter de um processo que deve ser continuamente ativado para tornar possível a ação”(p: 69).

Ou ainda:

“A identidade coletiva é, portanto, uma definição construída e negociada pela ativação das relações sociais entre os atores. Implica na presença de quadros cognitivos, de densas interações e também das dimensões afetivas e emocionais. Aquilo que une os indivíduos em um ‘nós’ nunca é inteiramente traduzível na lógica do cálculo meios-fins ou na forma da racionalidade política, mas comporta sempre margens de não negociabilidade das ‘razões’ e dos modos de viver em conjunto” (Melucci, 2001: 158).

Melucci (1996) justifica que investe no debate sobre identidade coletiva pela especificidade que se apresenta na sociedade informacional, pós-industrial. Neste investimento teórico do autor é possível perceber o esforço para resgatar o conceito de identidade, com ênfase no seu caráter de interação, que é compartilhado entre os indivíduos, num processo construtivo de negociações e, principalmente contingente. Essa contingência da identidade coletiva torna-se fundamental para o entendimento de nosso objeto de estudo, na medida em que é possível observar, que esta é fortalecida através da incorporação da importância de alguns *frames*, apenas em algumas situações e uma vez solucionados alguns problemas imediatos da realidade concreta, o “nós” possibilitado pela identidade coletiva, fragiliza-se.

Pensando sobre o papel dessa contingência, Melucci (1996) sugere o termo *identitization*, destacando que essas identidades não são unitárias e coerentes, mas pelo

contrário, comportam conflitos e tensões, tanto entres os atores da ação, quanto entre estes e o ambiente da ação.

Para Melucci (1996) a identidade coletiva envolve investimento emocional, que não ameaça a racionalidade e a normatividade das relações, da comunicação e do dinamismo da ação. Essa identidade coletiva seria responsável por assegurar uma continuidade e permanência da ação coletiva com o passar do tempo, projetando-se de forma indireta no futuro, como resultante de uma ação consciente e de uma auto-reflexão dos atores coletivos. Dessa forma identidade coletiva, pode, ainda, ser concebida como um sistema de relações e representações, que busca estabelecer um equilíbrio entre os fins, os meios e o campo da ação coletiva, com grande plasticidade, já que os limites das ações são considerados maleáveis.

A perspectiva de identidade coletiva de Melucci (1996) desloca a ênfase direcionada às ações coletivas mais visíveis e destaca as formas de ação mais sutis ou silenciosas, nas quais as negociações – as microoperações interativas – são tecidas pelos atores individuais, na construção de atores coletivos. Essas microoperações são observadas no cotidiano dos assentamentos rurais e dos assentados e refletem diretamente em suas ações coletivas nos espaços públicos, como fóruns, conselhos, dentre outros.

Por fim entendemos, que a identidade coletiva de que nos fala Melucci (1996, 2001) fortalece a perspectiva da ação centrada no agente/ator e redefine o sentido de solidariedade, num processo no qual o conhecimento e a informação numa determinada cultura e contexto, aparecem como recursos cruciais, para os assentados, como novos sujeitos de direitos, capazes de refletirem sobre *frames*, (re)definindo repertórios, e aproveitando oportunidades políticas e a disponibilidade de outros recursos, para agirem coletivamente.

### **1.3. Ação coletiva tarrowiana reforçada pela identidade coletiva melucciana: em busca de um cruzamento possível.**

Utilizando, fundamentalmente, o conceito de identidade coletiva de Melucci (1996, 2001), objetivamos superar algumas lacunas oferecidas pela contribuição de Tarrow (1994, 2004), com sua teoria da mobilização política, principalmente no que diz respeito a uma aparente centralidade no poder de criação das oportunidades políticas na mão do Estado. Gostaríamos de afirmar que embora as oportunidades criadas pelo Estado nos pareçam fundamentais para ação coletiva de grupos sociais, a construção da identidade coletiva, como processo de identificação do “nós” e do “outro” a partir do reconhecimento do “eu”, possibilitando avaliar os limites e as oportunidades no campo de ação, permite que tais grupos sociais pressionem o Estado, e outros atores sociais, a criarem as condições para ação coletiva.

Ainda gostaríamos de destacar que embora a teoria da MP, avance a partir do cálculo meramente econômico da teoria da MR, a ênfase da mobilização política parecer ter um caráter estrutural, deixando poucas possibilidades de ação coletiva, a partir da perspectiva dos atores sociais, mais fragilizados no campo de forças. É com essa preocupação que acrescentamos os conceitos formulados por Tarrow (1994, 2004), o conceito de identidade coletiva de Melucci (1996, 2001), por entendermos as ações coletivas aqui estudadas como resultado de um “jogo” político, econômico, social e cultural, que depende das oportunidades políticas criadas por distintos atores do cenário, mas que resultam, também, do fortalecimento e reconhecimento da identidade coletiva de grupos específicos.

Essas ações coletivas contingentes, que assumem formas diversas do repertório das ações coletivas modernas, podem ser consideradas como resultados da busca do equilíbrio entre forças, que refletem, para os trabalhadores assentados, resultados

oriundos de “uma via de mão dupla”, seja entre estes e o Estado, seja entre estes e “outros” identificados como oponentes no momento da ação.

Cabe-nos destacar ainda que, tais ações coletivas aqui analisadas, se dão nos espaços públicos criados, principalmente, a partir de processos de descentralização de políticas públicas, em curso no Brasil, com maior amplitude, a partir do final da década de 1980, o que faz com que este tema aprofundado no capítulo seguinte desta tese.

## **CAPÍTULO II: “Descentralização das políticas públicas e fortalecimento dos espaços públicos no Brasil: o *locus* para constituição de sujeitos de direito”.**

Compreender como vem sendo implantado o processo de descentralização de políticas públicas no Brasil, significa para este trabalho, explicitar o cenário em que se concretiza a ação coletiva por representação, dos trabalhadores rurais assentados.

Nos espaços públicos criados a partir dessa descentralização de políticas públicas, como os conselhos, esses novos atores políticos e sociais tecem a ação, nem sempre de forma diretamente conflituosa, como em outros momentos de suas trajetórias de luta, mas, por vezes, “silenciosa”, diversificando o repertório, incluindo, quando possível o diálogo, a negociação e, até, o consenso.

Putnam (1993) estudando governos descentralizados numa região da Itália, afirma que a construção de instituições democráticas tem sido objeto de pesquisa da Ciência Política desde os tempos antigos e tem se mantido no debate, com vigor e criatividade pelos teóricos do “novo institucionalismo”. O autor enfatiza três escolas que se destacaram neste tipo de estudo:

- 1) A escola de pensamento que enfatiza o desenho institucional, com raízes em estudos formais legais e que tem como representante John Stuart Mills, com seu tratado amplamente concernente com a engenharia constitucional, com o descobrimento das formas institucionais mais favoráveis para um governo representativo efetivo;
- 2) A escola de pensamento que analisa a atuação das instituições democráticas como baseadas em fatores sócio-econômicos. Nesta escola destaca-se a contribuição de teóricos contemporâneos como Robert Dahl e Martin Lipset, que tem acentuado vários aspectos da modernidade, como

saúde e educação, em suas discussões sobre as responsabilidades dos governos democráticos, estáveis e efetivos;

- 3) A escola de pensamento que explica a atuação de tais instituições a partir dos fatores sócio-culturais, que tem na obra “Democracia na América” de Alexis de Tocqueville, uma de suas melhores expressões, ao destacar a importância da “maioria” da sociedade está envolvida em práticas políticas, principalmente, associativas.

Para Fonte (2002) esse novo institucionalismo pode resultar em práticas mais democráticas, quando numa visão pluralista sobre o Estado, possibilita que a formulação de políticas públicas possa ser entendida como um processo competitivo entre determinados grupos organizados, com interesses distintos e que buscam influenciar nas tomadas de decisões. Tratando particularmente de políticas públicas para o desenvolvimento rural a referida autora conclui:

“Minha compreensão do que funciona melhor envolve mais do que a mudança unidirecional de iniciativas centrais para locais, como ocorre na maioria da literatura e orientação de descentralização de políticas. O que se propõe é uma particular combinação de participação central e local que mude o papel do Estado (independentemente, de reduzir seu papel), propiciando uma nova forma de organização local (...) o processo político deve ser centrado na criação e fortalecimento de instituições que abram caminho. Programas de Desenvolvimento Rural que fomentem a ação coletiva podem ser mecanismos efetivos para a criação de mecanismos de articulação social e regimes democráticos” (Fonte, 2002: 242-243).

Nos termos de Arretche (1996) processos de descentralização, ocorreram em grande número de países pelo mundo, na década de 1980. Estes processos se dão de forma distinta em cada contexto, sendo possível classificá-los, principalmente, em quatro tipos, à saber: 1) Desconcentração: a transferência da responsabilidade de execução dos serviços para unidades fisicamente descentralizadas, no interior das agências do governo central; 2) Delegação: a transferência da responsabilidade na

gestão dos serviços para agências não-vinculadas ao governo central, mantido o controle dos recursos pelo mesmo; 3) Transferência de atribuições: a transferência de recursos e funções de gestão para agências não-vinculadas institucionalmente ao governo central e, 4) privatização ou desregulação: transferência da prestação de serviços sociais para organizações privadas.

Para a autora, todos esses tipos de processos passaram a ser defendidos por diferentes correntes de pensadores como salutares para o aperfeiçoamento da democracia e gestão pública. Este argumento de Arretche (1996) pode ser melhor entendido se, como Jacobi (1990), acatamos a idéia de que a institucionalização do Estado de forma centralizada acaba tornando-se um fator negativo para seu funcionamento, já que torna as políticas setoriais ineficientes e ainda compromete o acesso aos serviços, bem como desfavorece qualquer processo de democratização, inviabilizando a participação direta dos cidadãos e as reformas sociais.

Jacobi (1990) afirma, ainda, que o desenho institucional centralizado acaba por desqualificar a política e os partidos, por três fatores principais: primeiro, porque distancia os centros decisórios dos cidadãos; segundo, porque a centralização questiona e desprestigia as instâncias de representação e, por fim, faz com que a burocratização da política facilite a ação de grupos de pressão na tentativa de obter dos poderes públicos, decisões que favoreçam seus interesses. Por isso, pode-se afirmar que tal desenho torna desigual o acesso dos cidadãos ao Estado. Nos termos de Pereira (2006),

“A descentralização, conceito que, historicamente, tem comportado posições diversas, vem adquirindo significativo espaço no cenário brasileiro, sobretudo, a partir dos anos de oitenta, período em que aparece como uma reivindicação democrática, firmada na premissa de que o acentuado centralismo que caracterizou o regime militar dos anos setenta havia produzido uma cultura de ineficiência, corrupção e cerceamento da participação nos processos decisórios” (Pereira, 2006:88).

Não só o Brasil, mas os países da América Latina, de uma forma em geral, conviveram com este tipo de arranjo institucional do Estado, principalmente, durante os períodos das longas ditaduras militares que atravessaram. No caso brasileiro, Araújo

(1998) afirma que o paradigma “centralizador e intervencionista” do Estado foi típico, predominando nas políticas públicas, já que o Estado Desenvolvimentista, intervencionista, marcou o cenário político dos anos sessenta e setenta reforçando a tradição centralista do Estado Brasileiro. Jacobi (1990) destaca três grupos sociais bem definidos dentre os principais agentes centralizadores, a saber: líderes políticos, funcionários do Estado e grandes empresas estreitamente vinculadas com a administração. Vivenciados e “superados” tais períodos, afirma Arretche (1996:43):

“Passou-se a supor que, por definição, formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais democráticas e que, além disso, fortaleceriam e consolidariam a democracia. Igualmente, tal consenso supunha que formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais eficientes e que, portanto, elevariam os níveis reais de bem-estar da população. Portanto, reformas do Estado, nessa direção seriam desejáveis, dado que viabilizariam a concretização de ideais progressistas, tais com equidade, justiça social, redução do clientelismo e aumento do controle social sobre o Estado. Simetricamente, passou-se a associar centralização a práticas não democráticas de decisão, à ausência de transparências nestas decisões, à impossibilidade de controle sobre as ações do governo e a ineficácia das políticas públicas. As expectativas postas sobre a descentralização e a visão negativa das formas centralizadas de gestão implicariam, como consequência, a necessária redução do escopo de atuação das instâncias centrais do governo”.

O debate sobre a descentralização do Estado e a emergência dos governos municipais somente a partir da segunda metade da década de 1980, passa a ser objeto de pesquisa na América Latina, principalmente, através de discussões teórico-metodológicas e de análises comparativas. No entanto, sobre a Europa existe uma vasta produção científica, principalmente, estudos de casos sobre a França, Espanha e Itália<sup>42</sup>.

Para o caso da implantação de governos regionais na Itália, Putnam (1993), em suas conclusões, afirma que o “século XX chegou ao fim com as mesmas elevadas

---

<sup>42</sup> Tomando os casos da França (1978) e Espanha (1982), como exemplo, Arretche (1996: 49-50) afirma que mesmo sendo ambos Estados unitários, com escolhas do executivo bastante semelhantes e tendo implementado programas de reforma de Estado nos quais a descentralização era entendida como fator de democratização do sistema político, tiveram resultados distintos. Na Espanha, a descentralização daria lugar a um Estado de traços federativos e a um completo rearranjo da distribuição efetiva do poder político, no qual as elites regionais passaram a dispor de recursos institucionais e administrativos até então controlados pelo governo central. Na França, onde não existia uma relação entre centralismo e autoritarismo, não houve uma associação importante à descentralização e democratização, resultando numa reforma tímida que não deu lugar para deslocamentos significativos na esfera do poder político real.

aspirações com que começou: estender os benefícios do governo democrático a um número cada vez maior de homens e mulheres”, pois segundo o autor o contexto social e a história condicionam profundamente o desempenho das instituições, devendo-se considerar, também, em cada contexto, as raízes históricas da comunidade cívica, já que quando não existem normas e sistemas de participação cívica, as perspectivas de ação coletiva parecem desalentadoras, sendo este quadro agravado se considerarmos que a história institucional costuma evoluir lentamente.

Para Putnam (1993) as experiências de governo regional não são uma panacéia, já que em seu trabalho analisou quinze governos regionais estabelecidos em 1970, com estruturas e mandatos constitucionais essencialmente idênticos, e que resultaram em experiências distintas, já que foram implantados em contextos sociais, econômicos, políticos e culturais que diferiam drasticamente. Por isso, o autor conclui que os resultados de tais experiências não são reduzidos à interação de indivíduos numa “mesa de sinuca”, nem pela interseção do quadro de forças sociais, mas dependem da influência das instituições na formação de atores, identidades, poderes e estratégias. A atuação prática das instituições é formada pelo contexto social dentro do qual elas operam e as mudanças institucionais afetam o poder e as estratégias dos atores políticos.

Corroborando com Putnam (1993), Arretche (1996) analisa que esse debate da década de 1980, guarda um caráter normativo, tendendo a considerar os processos de descentralização como a panacéia. Para a autora, é importante e possível que possamos, atualmente, elaborar análises críticas que problematizem o consenso sobre a descentralização, como oportunidade única de reestruturação dos Estados e melhor gestão de políticas públicas, bem como instrumento para a construção de práticas políticas mais democráticas. Em sua análise, destaca que muitas associações positivas,

atribuídas na década de 1980 aos processos de descentralização não decorrem, necessariamente e automaticamente, dos mesmos.

Apesar desta ressalva o debate sobre descentralização do Estado e, mais especificamente, das políticas públicas mostra-se como uma questão emergente no Brasil, como resultado de uma tendência global e expansão do Estado Neoliberal. Para Araújo (1998) o processo de descentralização em curso no Brasil, resulta principalmente, de pressões da própria sociedade, visando descentralizar a ação pública e submetê-la a um maior controle pela sociedade civil, que tende a analisar este processo como favorável à participação e, portanto, à democratização dos processos decisórios, favorecendo o fortalecimento do poder local. Dessa forma, os municípios, as regiões, o território, o local passam a ter um papel fundamental na elaboração, execução e avaliação das políticas públicas, principalmente quando se entende que

“Descentralização é um processo de transferência da autoridade do poder decisório de instâncias mais elevadas para instâncias de unidades espacialmente menores, entre as quais o município e as comunidades, conferindo capacidade de decisão e autonomia de gestão para as unidades territoriais de menor amplitude e escala.” (Araújo, 1998:2)

Esse processo no plano político-administrativo significa, em teoria “a possibilidade de ampliação dos direitos, a autonomia da gestão municipal, a participação cotidiana dos cidadãos na gestão pública e uma potencialização de instrumentos adequados para um uso e redistribuição mais eficientes dos escassos recursos públicos” (Araújo, 1998:2).

Numa outra perspectiva Arretche (1996) destaca que, em seu entendimento, a questão central para o debate no Brasil, não é uma defesa ou contraposição aos processos descentralizadores, mas o entendimento das condições em que eles vêm acontecendo, considerando que já estão em curso. Essa assertiva de que a descentralização das estruturas administrativas no país é um fato, torna-se pertinente, segundo a autora, por dois motivos: 1) uma crise do Estado desenvolvimentista que

enfraquece o papel do governo federal enquanto planejador, financiador e propulsor do desenvolvimento e; 2) um processo de abertura democrática, onde novos atores dotados de recursos políticos e institucionais disputam com o governo central, a condução de processos políticos locais.

A literatura e o debate correntes, afirma Arretche (1998), focam principalmente três tipos de variáveis que influenciariam o processo descentralizador, a saber: as variáveis estruturais, as variáveis institucionais e, as variáveis relacionadas à ação política.

Quando se trata das variáveis estruturais, a capacidade fiscal e administrativa dos governos locais (estaduais e municipais) seria determinante para a extensão e natureza da descentralização. No campo das variáveis institucionais destaca-se a engenharia operacional das políticas a serem descentralizadas, o legado das políticas prévias e as regras constitucionais que, ao normatizar, legalmente, as condições de oferta de serviços de políticas sociais, podem ser variáveis decisivas no processo descentralizador. Por fim, as variáveis da ação política, que dizem respeito à indução a partir de níveis mais elevados de governos, para que níveis mais locais assumam algumas responsabilidades com as políticas públicas e, por outro lado, algumas pressões advindas de uma nova relação estabelecida entre a sociedade civil e os governos locais, que fazem com que estes assumam responsabilidades, até então, delegadas ao poder central (Arretche, 1998).

Para Arretche (1996), quando tratamos da relação de tais processos de descentralização com a construção e fortalecimento de práticas democráticas duas vertentes analíticas se destacam.

A primeira delas, que a autora denomina como a dos ideários da radicalização democrática, fundamenta-se em experiências europeias e afirma que o fortalecimento

institucional e político dos municípios e a conferência de poderes efetivos aos gestores locais significariam a criação ou fortalecimento de instituições que, mais próximas dos cidadãos, poderiam superar os vícios dos Estados nacionais, como a burocratização, falta de transparência nas decisões e inclusão de outros atores sociais na gestão pública<sup>43</sup>.

“É inegável a influência dessa concepção em círculos políticos de esquerda na América Latina. Ao longo dos anos de 1980, inúmeros foram os fóruns de debate em torno da idéia da democracia de base territorial. Mais que isto, as experiências bem-sucedidas de participação popular em gestões municipais (...) difundiram a idéia de que, mais próxima de formas de democracia direta, a vida democrática de âmbito municipal poderia representar uma alternativa aos limites e vícios postos pelas instituições nacionais da democracia representativa” (Arretche, 1996:46).

A segunda vertente baseia-se no modelo político norte-americano, seguindo fundamentos do liberalismo político. Para a mesma, os processos descentralizadores favoreceriam o fortalecimento da vida cívica, logo, uma sociedade civil, até então sufocada por um Estado centralizador. Sobre ela, Arretche (1996: 47) afirma:

“Nessa perspectiva, a descentralização seria a condição para o rompimento com as estruturas políticas tradicionais que, por serem centralizadas, impediriam o desenvolvimento das virtudes cívicas nas sociedades latino-americanas (...) Essa concepção vê na descentralização a condição para a revolução no comportamento social, capaz de gerar comportamentos políticos e econômicos caracterizados por maior capacidade de iniciativa e, portanto, menos dependente do Estado”.

Para a autora, independente da vertente analítica adotada, é necessário frisar que não é o âmbito ou a escala em que se dão as decisões políticas que viabilizará, ou não, a implantação de práticas e princípios democráticos, mas a capacidade que determinados princípios têm de se traduzir em instituições políticas concretas. Arretche (1996) afirma que a forma de pôr princípios democráticos em prática, através de instituições políticas concretas, variou ao longo da história, desde as experiências da

---

<sup>43</sup> Essa inclusão torna-se importante para este trabalho, já que nele os trabalhadores rurais assentados são entendidos como atores políticos que, embora, muitas vezes, sejam marginalizados pelo poder local, devem redefinir suas estratégias de ação política, para que assim consigam garantir o acesso às políticas públicas que se tornaram fundamentais para a consolidação dos assentamentos, e com o rearranjo institucional do Estado brasileiro passam a ser gerenciados no âmbito local.

Grécia clássica e da república romana, aos governos representativos parlamentaristas do Séc. XIX, as democracias partidárias do Séc. XX, até ao que a autora denomina de democracia do público, que começa a se delinear já no final do século passado, em algumas sociedades.

Para ela, na implementação de governos em larga escala, como aqueles que abrangem um país uniformemente, os princípios de representação são tomados como princípios democráticos, tendo em vista a dificuldade da implantação de democracias diretas. Por outro lado, reforça Arretche (1996), as experiências que tendem a se aproximar mais da democracia direta exige, uma *demos*, um local, um território, de dimensões limitadas, assim como são as questões sobre as quais os cidadãos podem opinar, por isso:

“A realização do ideal democrático não pode estar associada a uma modalidade particular de inclusão dos cidadãos no processo decisório. De um lado, porque a realização do ideal democrático - embora tenha um conteúdo específico – tem assumido modalidades diferenciadas em distintos períodos da história da humanidade. De um outro lado, porque mantidas as estruturas atuais do Estado – Nação (...) continuarão a existir questões (ou parte da agenda governamental ou funções) correspondentes a cada nível de governo” (Arretche, 1996: 48).

A partir desse argumento, é possível concluir que não importa o nível da adoção de práticas descentralizadoras (municipal, estadual ou federal), mas sim a constituição e funcionamento de instituições que, no nível local ou central, possam possibilitar práticas mais democráticas, como se espera dos conselhos de políticas públicas. Arretche (1996) acredita que instituições locais, dotadas de poder, podem representar incentivos potenciais para a participação política, potencializando formas de controle social sobre as ações dos governos.

A centralização tende a ser analisada como concentradora de recursos, competências e poder decisório ao nível do governo central e suas agências, enquanto os processos descentralizadores parecem constituir-se numa possibilidade de deslocamento

de recursos, competências e poder para entidades locais ou agências do governo central, agora implantadas na esfera local. Apesar disso, Arretche (1996:48) adverte:

“A primeira (centralização) tem sido identificada como antidemocrática, na medida em que enseja a possibilidade de dominação política. Contudo, não existe garantia prévia intrínseca ao mecanismo da descentralização de que os deslocamentos desses recursos impliquem a abolição da dominação. Deslocar recursos do ‘centro’ para subsistemas mais autônomos pode evitar a dominação pelo ‘centro’, mas pode permitir essa dominação no interior desses subsistemas”.

E conclui que:

“Não há consenso quanto à possibilidade de que a reforma das instituições possam produzir comportamentos democráticos. De um lado, as instituições conformam as formas de ação política e, nesse sentido, a ação pública pode deliberadamente incentivar determinados comportamentos políticos. De outro, contudo, o contexto social e a história condicionam profundamente a forma efetiva de funcionamento das instituições. Isso significa que comportamentos fortemente arraigados na cultura política de uma determinada sociedade podem ser um sério fator limitante da concretização dos comportamentos e princípios democráticos perseguidos, mesmo que se obtenha sucesso na implantação de instituições consoantes com aquelas finalidades” (Arretche, 1996: 49).

Para o caso brasileiro, Arretche (1996) aponta que vários argumentos fundamentaram a necessidade de uma descentralização do poder central no gerenciamento de políticas públicas na década de 1980. Eram argumentos econômicos e políticos que, nos termos da autora, pareciam ocultar um possível impasse: o eventual sucesso de medidas descentralizadoras supõe o fortalecimento das capacidades institucionais e administrativas e, portanto, do poder decisório, do governo central.

Arretche (1996) afirma que com exceção do período da República Velha, o Brasil se caracteriza por uma administração centralizada desde o período em que era colônia portuguesa.

O passado centralizador herdado do período colonial e monárquico é abalado pelos ares da república, embora, preponderantemente, os recursos administrativos necessários para desempenhar as funções estatais, historicamente, estivessem concentrados no governo central.

“Foi certamente a partir de 1930 que com a emergência do Estado desenvolvimentista e a ampliação progressiva das funções de governo, a união assumiu uma parcela altamente expressiva das capacidades financeiras e administrativas vis-à-vis com os demais níveis de governo” (Arretche, 1996: 51).

Esta forma centralizada de gestão de política pública pode ser apontada como resultado de dois processos centralizadores. Por um lado uma centralização financeira, à medida que tributos e recursos fiscais passam a ser progressivamente, exclusivamente, competência do governo central. Por outro lado, foi no nível central de governo, onde ocorreu um fortalecimento institucional e a formação de burocracias tecnicamente competentes, que, juntamente com a criação de diversos órgãos administrativos, foram capazes de formular estratégias de desenvolvimento e inovação em política social. (Arretche, 1996). Para a mesma autora:

“Este duplo movimento dotou o nível federal de governo de uma capacidade de inovação política, de formulação de políticas de longo prazo e de cooptação do capital privado nacional e da classe trabalhadora que não teve, até muito recentemente, paralelo em qualquer instância de governo. Nesse sentido, a centralização estatal a partir de 1930 - e que teve uma expansão contínua até fins da década de 1970 – não é apenas fruto de um processo de expropriação das capacidades de governos subnacionais, mas também, e, fundamentalmente, derivada do fato de ser o nível federal, o que demonstrou elevada capacidade de inovação institucional e de resposta às pressões advindas dos processos de industrialização e urbanização em curso” (Arretche, 1996: 51-2).

Embora com o regime militar, implantado em 1964, os níveis de regulação do poder central sobre os recursos fiscais e a formulação de políticas nacionais, tenham se acentuado como em nenhum outro momento da história, foi nesse período que se expandiram as capacidades institucionais e administrativas para os estados e municípios, “capacidades estas que explicam em parte a natureza do processo de descentralização, hoje em curso” (Arretche, 1996).

No pós-1964, os municípios brasileiros viveram uma possibilidade de fortalecimento administrativo através dos repasses feitos pelo governo federal. Embora existisse uma pequena margem de “liberdade” no uso dos mesmos, já que estes eram repassados para fins específicos, vinculados à itens de despesa, não significaria

indisponibilidade de recursos. Como reforça Arretche (1996: 52), “Ainda que certamente de modo inteiramente desigual no interior do território nacional, os municípios brasileiros, mesmo que fortemente controlados pelo governo central (militar), magnificaram no pós-64 sua capacidade de gastos”.

Um outro destaque para ampliação dos poderes dos estados e municípios, ainda durante os governos militares, foi a criação de empresas públicas, tanto federais, quanto estaduais e municipais<sup>44</sup>.

Muitas das empresas estatais, em diferentes ramos como eletrificação, saneamento, habitação e telecomunicações foram criadas a partir de incentivos do governo central, numa perspectiva da existência de um órgão planejador e financiador federal e um órgão executor estadual.

Essa estratégia deu origem a corpos técnicos e empresas altamente capacitadas; seja para formular e executar autonomamente as políticas de recorte estadual/municipal; seja para se constituir em alvo de programas de privatização; para reduzir o poder de comando das agências federais, responsáveis pela regulação, ou ainda, por fim, apresentar graus expressivos de inovação e implementação de políticas. (Arretche, 1996).

Embora tenha ocorrido este fortalecimento das capacidades administrativas de estados e municípios, Arretche (1996) aponta que é no nível federal onde persiste uma fragilidade histórica que se expande para outros contextos. Essa fragilidade diz respeito à convivência de dois tipos de burocracias governamentais: um primeiro tipo formado por servidores selecionados até 1930, período no qual prevalecia o favoritismo político para contratação, e, de outro lado, os contratados a partir de 1930, quando começa a se dar mais importância aos méritos para seleções públicas:

---

<sup>44</sup> No período de 61/76, foram criadas 119 novas empresas públicas da União e 147 novas empresas públicas nos estados. (Martins, 1985, apud Arretche, 1996: 52).

“Assim é que se convive no Brasil, desde então, com uma ‘burocracia dual’, regida por duas formas distintas de seleção: o mérito e o favoritismo político (...) Dessa forma, as políticas emanadas do centro do sistema político em direção a periferia combinaram ao longo do tempo políticas clientelistas (baseadas na distribuição de favores) e políticas ‘dirigistas’(caracterizadas por processos de inovação política)” (Arretche, 1996: 53).

Neste contexto, qualquer esforço para implementação de reformas descentralizadoras no Brasil pressupõe uma expansão das funções seletivas do poder central. Essa expansão deve se dar, principalmente, através do fortalecimento de suas capacidades administrativas e institucionais, bem como na regulação de políticas setoriais nos níveis estaduais e municipais. “Essa função se torna mais relevante ainda, em países caracterizados por disparidades intra-regionais significativas, como é o caso do Brasil” (Arretche, 1996: 62).

Esta realidade se agrava com a recuperação do Estado federativo brasileiro, impulsionada pela retomada das eleições diretas a partir de 1982, a definição dos municípios como entes federativos autônomos e a descentralização fiscal na constituição de 1988, que redefiniram as relações entre os diferentes níveis de governo, e entre estes e a sociedade civil. (Arretche, 1998).

Esta recuperação da base federativa do Estado brasileiro tem pelo menos duas conseqüências institucionais para o processo de descentralização. A primeira delas diz respeito à liberdade dos municípios, como entes federativos autônomos, aderirem ou não ao repasse de responsabilidades, seja do nível estadual ou federal. Da mesma forma, os estados têm autonomia em relação ao governo federal. Esta situação levou ao que Arretche (1998), define como barganha federativa, na qual cada nível de governo define se aceita ou não as propostas descentralizadoras, mediante a realização de um cálculo, para a definição dos custos e benefícios da provável decisão.

As variáveis, já consideradas como importantes para os resultados da descentralização, como a riqueza econômica e capacidade fiscal e administrativa,

passam a fazer parte desse cálculo, fundamental para a decisão dos governos locais sobre a adesão à descentralização de atribuições.

Para Arretche (1996) a possibilidade de a descentralização criar formas de controle dos cidadãos sobre as ações dos governos deve ser examinada a partir da natureza das instituições/espacos encarregadas da prestação do serviço e não sob a amplitude de tal prestação, pois para ela “não há uma relação necessária entre descentralização e redução do clientelismo”, pois esta pressupõe a construção de instituições capazes de garantir o fortalecimento dos governos e a capacidade de controle dos cidadãos sobre as ações dos mesmos.

No caso específico dos conselhos, em pequenos municípios nordestinos, as formas de clientelismo, aparentemente, não se concentram apenas nos governos, mas em alguns contextos, este clientelismo favorece grupos específicos de trabalhadores rurais assentados, especialmente, por afinidades políticas, entre estes e lideranças políticas que os representam.

Esta persistência de tais relações pode está relacionada, em muitos casos, à reduzida competência administrativa e fiscal do governo, bem como à frágil cultura cívica dos cidadãos, dentre eles os trabalhadores rurais assentados, pois como afirma Arretche (1998):

“A grande maioria dos municípios brasileiros caracteriza-se por baixa capacidade econômica, expressiva dependência das transferências fiscais e fraca tradição administrativa. Nestas condições, programas de descentralização desenhados de forma a minimizar os custos financeiros e administrativos de gestão passam a ter um peso decisivo na decisão das administrações locais. Dado que a esmagadora maioria dos municípios brasileiros tem baixa capacidade financeira e administrativa, o sucesso de um programa abrangente de reforma do Estado que implique no (re)desenho do modelo nacional de prestação de serviços sociais depende necessariamente da implementação de estratégias deliberadas e adequadas de incentivo à adesão dos governos locais”(Arretche, 1998: 256).

Ou seja:

“Não basta aumentar as fontes autônomas de recursos das unidades locais da federação ou transferir recursos de uma maneira geral para que essas unidades passem a assumir funções de gestão das políticas sociais. Da mesma forma, não basta a existência de recursos administrativos, freqüentemente herdados de políticas implementadas de forma centralizada, para que estes sejam postos na operação de programas e serviços sociais” (Arretche, 1998: 256).

Esta realidade torna-se paradoxal na medida em que entendemos a municipalização, como expressão da descentralização, com princípios próprios, como define Pereira (2006)

“Municipalização como uma manifestação da descentralização vem se pautando, conforme evidenciam as recentes tendências, nos princípios da subsidiaridade, segundo os quais tudo que puder ser feito de forma mais eficiente – com economia de meios –, eficaz – assegurando a realização das metas, - efetiva, gerando resultados gerais na realidade – por uma entidade espacialmente menor, como o município, não deve ser feito por um organismo, como o Estado ou União” (Pereira, 2006: 96).

Diante de tal paradoxo (necessidade de municípios fortes x existência real de municípios fragilizados), é salutar advertir que, nos termos de Araújo (1998: 172)

“Com a descentralização, as instâncias locais (o município, a comunidade) devem se constituir catalisadores das forças econômicas e das energias sociais, bem como síntese e convergência da intervenção e atuação de diferentes instituições estaduais, regionais e nacionais. Mas o corte local não pode levar a um isolamento do âmbito territorial restrito, ignorando o contexto social, econômico e ecológico no qual está inserido e com o qual estabelece uma relação de interação e intercâmbio intenso (trocando externalidades positivas e negativas, numa relação de controle, concorrência e/ou complementaridade)”.

Nesse sentido:

“A influência e o peso dos problemas e dos interesses locais podem levar a visões e decisões da sociedade excessivamente localizadas e isoladas das condições e determinações do contexto, diminuindo a importância das iniciativas estratégicas e podendo representar atomização e fragmentação das ações no plano local” (Araújo, 1998: 172).

Dessa forma, uma possibilidade para que a descentralização venha enfraquecer o clientelismo tradicional é a inclusão qualificada de um conjunto de atores políticos<sup>45</sup>, dentre eles a sociedade civil organizada, que passa a fazer parte do cenário político

---

<sup>45</sup> Arretche (1996) cita como formadores desse conjunto de atores governadores, prefeitos, parlamentares, movimentos populares e sindicatos que vêm consolidando seu poder político a partir do processo de redemocratização do país.

nacional a partir da reabertura democrática da década de 1980, atuando na busca da diminuição do poder exercido pelo governo central nas diferentes esferas locais. Nos termos de Marques (2005: 23)

“A democratização da gestão pública pressupõe tanto a descentralização de poder aos municípios quanto uma mudança na relação entre Estado e sociedade que signifique a participação desta na gestão pública. Como somente a descentralização e a participação não levam à democratização, precisa-se fortalecer o poder local, não só a partir de uma maior autonomia do nível municipal, mas também pela multiplicação de canais de intervenção na ação estatal que se abram à participação dos diversos atores presentes na cena local”

Cabe destacar, ainda, que o processo de descentralização em curso no Brasil, sobretudo a partir da década de 1980, pode ser interpretado, também, como um reflexo do enfraquecimento do Estado desenvolvimentista, já nas décadas anteriores, que favorece o fortalecimento de um Estado neoliberal e de “novas” elites regionais/locais.

Nos termos de Arretche (1998), um país com expressivas disparidades regionais e que guarda um modelo federativo, composto por um grande número de municípios com pouca habilidade administrativa e fiscal, para os quais se pretende repassar responsabilidades com políticas públicas, historicamente gerenciadas de forma centralizada, um processo de descentralização, não será, de maneira alguma espontâneo.

“De um lado o sucesso de uma reforma desta extensão depende decisivamente da ação deliberada dos níveis mais abrangentes de governo que, interessados na reforma, tenham *I*) disposição para implantar um programa de descentralização de atribuições; *II*) capacidade burocrática para formular programas adequados e compatíveis com esta decisão e, finalmente, *III*) recursos – financeiros e administrativos - para tornar a adesão à descentralização uma opção efetivamente atrativa para os governos locais. De outro lado, o escopo desta reforma depende diretamente de um cálculo dos governos locais, cálculo este no qual os custos e benefícios prováveis derivados da decisão de assumir atribuições são considerados” (Arretche, 1998: 257).

Diferentemente de análises que apontam que uma reforma ampla de um Estado federativo, possa ocorrer de forma espontânea, a partir da iniciativa de governos locais, ou pelo contrário, seja suficiente repassar recursos e tornar as unidades menores de governo, independentes das “amarras” do governo imediatamente superior, seja ele

estadual ou federal, Arretche (1998) propõe que as estratégias de indução à descentralização, eficientemente desenhadas e implementadas, sejam consideradas primordiais para os resultados positivos dos processos descentralizadores. “A existência de programas federais de descentralização e de programas de capacitação municipal implementados pelos executivos estaduais condicionam diretamente a extensão do processo de descentralização das políticas sociais no Brasil” (Arretche, 1998: 252).

Contudo, no contexto brasileiro, é possível observar, nos planos municipais e estaduais, um conjunto de inovações políticas, que Arretche (1996) denomina de “novidades vindas de baixo”, como as experiências de renda mínima em São Paulo e o Orçamento Participativo em capitais como Porto Alegre e Recife<sup>46</sup>. Essas experiências, consideradas ainda insignificantes quantitativamente, podem ser incluídas no que Marques (2005), fundamentada em Boaventura de Souza Santos, classifica como experiências próprias do quadro analítico de uma *Sociologia das Emergências*, dando visibilidade e revelando uma diversidade de práticas sociais, que se contrapõem a práticas de uma cultura política hegemônica e tradicional.

Em nosso entendimento, estas “novidades vindas de baixo”, às quais se refere Arretche (1996), têm se fortalecido como expressão da ampliação e consolidação de espaços públicos no Brasil e a participação da sociedade civil nos mesmos.

Para Dagnino (2002a) é necessária uma reflexão sobre como estes espaços surgiram e se fortaleceram, levando em consideração o modelo de democratização proposto pela sociedade civil no Brasil, à luz do entendimento central da noção de cidadania que perpassava tal modelo.

Dagnino (2002a) aponta que a organização da sociedade civil na luta contra os governos militares homogeneizou esta sociedade civil, encobrindo diferentes visões

---

<sup>46</sup> Para maior aprofundamento sobre a relação entre as experiências de Orçamentos participativos e a construção de práticas democráticas ver Avritzer e Navarro (2003).

sobre que democratização o país deveria seguir e quais seriam seus fundamentos. Para ela, sobretudo, a partir dos anos de 1980, diferentes setores da sociedade civil comungavam da idéia que afirmava a construção de uma nova cidadania como o fundamento da (re)democratização do país.

“A redefinição da noção de cidadania, empreendida pelos movimentos sociais e por outros setores locais da década de 80, aponta na direção de uma sociedade mais igualitária em todos os seus níveis, baseada no reconhecimento dos seus membros como sujeitos portadores de direitos, inclusive aquele de participar efetivamente na gestão da sociedade (...) um conjunto de direitos tomados como parâmetros básicos da convivência em sociedade” (Dagnino, 2002a: 10).

Embora reconheça uma disputa política pela apropriação desse conceito de nova cidadania, o que permite atribuir certa polissemia ao debate atual sobre o mesmo, Dagnino (2002a: 10) afirma:

“Uma consequência concreta fundamental dessas visões tem sido a emergência de experiências de construção de espaços públicos, tanto daqueles que visam promover o debate amplo no interior da sociedade civil sobre temas/interesses até então excluídos de uma agenda pública, como daqueles que se constituem como espaços de ampliação e democratização da gestão estatal. Estamos aqui nos referindo à implementação, ao longo da última década, dos vários conselhos, fóruns, câmaras setoriais, orçamentos participativos, etc.”.

Para a autora tais espaços públicos são significantes para a consolidação das sociedades mais democráticas, na medida em que

“Se constituem como esforços de controle social do Estado, visando à maior transparência e publicização das políticas públicas, assim como a participação efetiva, na sua formulação, de setores da sociedade civil desprovidos de outras formas de acesso aos espaços de decisão. No caso dos espaços públicos constituídos no interior da sociedade civil, tanto em âmbito local, como em âmbito nacional, seu objetivo central é o debate entre interesses diferenciados que possam conduzir à construção de consensos e a formulação de agendas que venham se tornar públicas e objeto de consideração por parte do Estado. Nesse sentido, se a referência ao Estado permanece presente, há uma dimensão adicional que enfatiza a organização e o fortalecimento dos próprios atores da sociedade civil e da sua articulação” (Dagnino, 2002a: 11).

Estes espaços ainda:

“Estabelecem a convivência entre interlocutores portadores de interesses diferenciados, sendo regulados democraticamente para a administração de conflitos e para a construção de consensos, essas experiências poderiam constituir espaços de construção de uma dimensão propriamente pública na sociedade brasileira, distinta da regulação produzida pela lógica estrita do Estado ou do mercado. Sendo espaços de

convivência e debate, esses espaços, potencialmente, requereriam e fortaleceriam o aprendizado e a consolidação de uma ‘cultura de direitos’ por meio do exercício efetivo da cidadania” (Dagnino, 2002a: 12).

Para Dagnino (2002a) estes “encontros” entre sociedade civil e Estado só são possíveis como resultado do período de redemocratização. Este período pode ser apontado como um período de revitalização da sociedade civil brasileira, expressa pelo aumento do associativismo, emergência e consolidação de diferentes movimentos sociais, reorganização dos partidos políticos e o amplo debate sobre o próprio caráter do processo redemocratizante.

Por outro lado, aberturas democráticas formais são realizadas pelo próprio Estado, visando interagir com as “novas” forças políticas que germinaram na luta contra o regime ditatorial. Para Dagnino (2002a) a Constituição Federal de 1988, pode ser considerada um marco dessa formalização.

Na verdade, o que parece acontecer é que a postura de antagonismo, confronto e oposição que marcavam as relações entre sociedade civil e Estado durante os governos militares, dá espaço à busca por uma postura de negociação, baseada na possibilidade de ação conjunta “expressa, paradigmaticamente na bandeira da participação da sociedade civil” (Dagnino, 2002a).

“A adesão a esse novo ‘paradigma’ se dá evidentemente, de forma diferenciada. Tal diferenciação se faz presente tanto no interior do Estado, uma vez rompida a relativa homogeneidade do período autoritário, como no interior da sociedade civil, cuja heterogeneidade se desvela com o avanço da disputa pela construção democrática e uma crescente diversificação de atores, interesses e posições políticas. A questão da participação da sociedade civil é um elemento fundamental de diferenciação entre os vários projetos políticos em disputa. Apesar das diferenças é possível afirmar, no entanto, que a grande novidade que os anos 1990 trazem consigo é uma aposta generalizada na possibilidade de uma atuação conjunta, de ‘encontros’ entre Estado e sociedade civil” (Dagnino, 2002a :13).

Para Dagnino (2002a), essa diferenciação na forma de participação origina diversos tipos de espaços públicos, desde os mais formalizados e estáveis, que exercem funções consultivas e deliberativas (como os conselhos e orçamentos participativos), até

espaços pontuais, executores das políticas, como parcerias entre Estado – ONGs - movimentos sociais, na execução de atividades em áreas como saúde e educação e, ainda, espaços fortalecidos a partir da articulação de diferentes setores da sociedade, objetivando pressionar e monitorar a ação do Estado.

Embora o processo de democratização brasileiro, traga em seu bojo essa expansão de espaços públicos para Dagnino (2002b), longe de ser um processo linear, mostra-se, por vezes, fragmentado e contraditório<sup>47</sup>. Esta afirmação baseia-se num reexame da própria estrutura estatal que guarda características marcantes do período ditatorial<sup>48</sup> e, sobretudo, no potencial de representação assumido pelos partidos políticos, enquanto mediadores típicos das relações entre o Estado e a Sociedade Civil.

Para a autora:

“Nessa vocação pendular que é sua característica inerente, os partidos políticos no Brasil historicamente se inclinaram sempre na direção do Estado (com exceções, por isso mesmo, notórias), limitando sua busca de representatividade na sociedade civil aos momentos eleitorais e aos mecanismos vistos como os mais eficazes nestes momentos: o clientelismo, as relações de favor e o personalismo (...) Assim, a complexidade inerente à novidade dos espaços públicos no Brasil inclui, também, os possíveis embates entre organizações da sociedade civil e os partidos, ao lado dos conflitos entre a representatividade vinda das urnas e aquela que se articula nos espaços de participação da sociedade civil” (Dagnino, 2002b: 279-280).

Ou ainda:

“É nesse campo que as contradições e a fragmentação que caracterizam esse processo se mostram mais evidentes. Por um lado, o autoritarismo social e as visões hierárquicas e excludentes da sociedade e da política constituem obstáculos cruciais na constituição, mas, também, no funcionamento dos espaços públicos. Por outro lado, é, precisamente a confrontação desses padrões que é apontada como um dos principais resultados democratizantes de sua atuação” (Dagnino, 2002b: 279-280).

Dagnino (2002b) adverte que nas diferentes formas de “encontros” entre o Estado e a sociedade civil, estudados em seu trabalho, uma característica comum seria uma certa tensão, inerente à pouca prática desse exercício, o que pode levar aos

---

<sup>47</sup> Para melhor compreensão sobre a implantação de “novas democracias” ver O’Donell (1989, 1999).

<sup>48</sup> Dentre estas características pode se destacar o desenho institucional centralizado e uma resistência aos impulsos participativos, advindos da maior organização da sociedade civil.

conflitos. Para ela, uma hipótese explicativa para esta tensão seria a similaridade entre os projetos políticos que regem tais “encontros”, ou seja, o conflito e a tensão serão maiores ou menores, à medida que mais ou menos as partes envolvidas no “encontro” partilhem projetos políticos.

Longe de afirmar a sociedade civil, como pólo da virtude, e o Estado, como o pólo maléfico nessa relação, Dagnino (2002b) reforça que é necessário o entendimento que esta relação é uma construção histórica, passível de ser transformada a partir da ação política.

Embora destaque que essa ação política não tem o mesmo teor nos dois pólos, Dagnino (2002b) afirma que as experiências concretas vivenciadas a partir dos anos 1990, demonstram uma certa “hibridização” entre sociedade civil e Estado, principalmente porque a face do Estado, passa a ser, cada vez mais, em alguns contextos, definida pela sociedade civil através do voto.

Dessa forma:

“A não ser que acreditemos na inevitabilidade radical do poder corruptor do aparato estatal, há que admitir a possibilidade de pelo menos parte dos projetos democratizantes originados na sociedade civil tenha efetivamente passado a orientar a ação dos ocupantes do Estado, uma vez adequados ao seu novo lugar. De outra forma, a construção democrática pela via eleitoral estaria, aliás, completamente excluída como possibilidade. Por outro lado, as continuidades autoritárias e conservadoras que reproduzem a exclusão na sociedade brasileira estão longe de estarem confinadas no aparato do Estado e certamente respondem a interesses enraizados e entrincheirados na sociedade civil” (Dagnino, 2002b: 282).

Por isso:

“Avaliar, o impacto da sociedade civil sobre o desempenho dos governos (*Governance*) é uma tarefa que não pode se apoiar no entendimento abstrato dessas categorias como compartimentos separados, mas precisa contemplar aquilo que as articula e as separa, inclusive aquilo que une ou opõe as diferentes forças que as integram, os conjuntos de interesses expressos em escolhas políticas: aquilo que está sendo chamado de projeto político” (Dagnino, 2002b: 282).<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Dagnino opta por usar o termo projeto político, aproximando-o da visão de Antonio Gramsci, designando conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que norteiam as ações políticas de diferentes atores.

Ao aprofundar o debate sobre os conflitos possíveis no âmbito dos diferentes espaços públicos, Dagnino (2002b) afirma que em sua maioria, estão baseados na partilha efetiva do poder. Para ela, diferentes concepções sobre como deve ser a participação da sociedade civil nesses espaços (re)desenham a estrutura e o funcionamento dos mesmos e conclui:

“Essas diferentes concepções se manifestam, paradigmaticamente, de um lado, na resistência dos executivos em compartilhar o seu poder exclusivo sobre decisões referentes às políticas públicas. De outro, na insistência daqueles setores da sociedade civil em participar efetivamente dessas decisões e concretizar o controle social sobre elas (...) Assim, o poder deliberativo previsto para os conselhos gestores com frequência se transforma na prática em uma função consultiva ou até mesmo apenas legitimadora das decisões tomadas nos gabinetes” (Dagnino, 2002b: 282-283).

A autora aponta um conjunto de mecanismos que bloqueiam a partilha efetiva do poder nos espaços públicos, tanto do lado do Estado, quanto do lado da sociedade civil. No lado do Estado, Dagnino (2002b) destaca características estruturais e administrativas históricas, como o predomínio de uma razão tecno-burocrática, que acarreta o excesso de documentos, a lentidão, a ineficiência, a falta de sensibilidade e o despreparo da burocracia estatal, a falta de recursos, a instabilidade dos projetos que resultam de parcerias com o Estado na medida em que estão submetidos à rotatividade do exercício do poder, a falta de transparência que dificulta o acesso à informação.

Este conjunto de mecanismos utilizados por parte do Estado contribui, significativamente, para a dificuldade prática de uma participação mais igualitária nos espaços públicos, tendo em vista que muitas vezes falta a esses novos atores políticos, sujeitos de direito, um elemento chave que seria o cumprimento da exigência de qualificação técnica e política.

Essa exigência de qualificação técnica e política é apontada por Dagnino (2002b) como um desafio no âmbito dos espaços públicos, principalmente por três razões: 1) Primeiro, porque qualificar um(a) conselheiro(a) demanda tempo e isso pode

comprometer o seu engajamento na mobilização política e discussões pertinentes com os(as) seus/suas representados(as), a base. Este fator está no centro de um debate sobre a polarização vivida por representantes políticos, que estariam, neste contexto, divididos entre luta institucional e mobilização política; 2) Segundo, porque pode prejudicar a rotatividade da representação nos espaços públicos, pois uma vez qualificado(a), mais facilmente um(a) representante se perpetuará no cargo; 3) Terceiro, porque esta deficiência, não é apenas absoluta, mas também relativa, seja em relação aos setores mais excluídos, com representantes estatais, ou dos primeiros com outros atores não-estatais, envolvidos no cenário, mas portadores de interesses distintos.

Dagnino afirma:

“A característica central da maior parte dos espaços estudados – seu envolvimento com políticas públicas, seja na sua formulação, discussão, deliberação ou execução – exige quase sempre o domínio de um saber técnico especializado do qual os representantes da sociedade civil, especialmente os dos setores subalternos, em geral, não dispõem (...) Nesse sentido, ela (a falta de qualificação) carrega para o interior desses espaços públicos uma desigualdade adicional que pode acabar reproduzindo, exatamente, o que eles têm como objetivo eliminar: o acesso privilegiado aos recursos do Estado que engendra a desigualdade social mais ampla” (Dagnino, 2002b: 284-285).

A autora reforça ainda que:

“Em situações de conflito aberto com representantes governamentais nos conselhos, por exemplo, essa deficiência dos representantes da sociedade civil tem sido não só utilizada na desqualificação política desses últimos, como até cultivada, reforçada pelos seus contendores como forma de exercer o controle sobre as decisões, como aponta o estudo de caso sobre os conselhos gestores (...) Além da qualificação técnica, a qualificação política da representação da sociedade civil envolve um aprendizado crucial nestes novos espaços que trazem, como parte da sua novidade, a convivência direta com uma multiplicidade de atores portadores de concepções e interesses diversos” (Dagnino, 2002b: 284-285)<sup>50</sup>.

Para Dagnino (2002b) é fundamental o aprendizado da convivência plural e democrática e da legitimidade de diferentes interlocutores no interior dos espaços

---

<sup>50</sup> Dagnino (2002b) aponta que nesse contexto tem sido fundamental o papel de assessoria que algumas ONGs têm prestado, bem como prefeituras com mandatos populares, Universidades e criação de câmaras técnicas visando qualificar em temas específicos como engenharias, saúde, educação, orçamentos e licitações.

públicos, já que estes se caracterizam como espaço de conflito que tem na argumentação, negociação, alianças e na produção de consensos possíveis, seus procedimentos fundamentais.

Os estudos de caso realizados por Dagnino (2002b) e seus colaboradores demonstram uma dificuldade nesse aprendizado que, em nosso entendimento, se dá no interior de um *campo*, nos termos de Bourdieu (2001), que o define como:

“espaço de relações de força entre os diferentes tipos de capital ou, mais precisamente, entre os agentes suficientemente providos de um dos diferentes tipos de capital para poderem dominar o *campo* correspondente e cujas lutas se intensificam sempre que o valor relativo dos diferentes tipos de capital é posto em questão” (Bourdieu, 2001: 52).

Ou ainda:

“Se a estrutura do campo social é definida em cada momento pela estrutura da distribuição do capital e dos ganhos característicos dos diferentes campos particulares, é certo em todo o caso que em cada um desses espaços de jogo, a própria definição daquilo que está em jogo e dos vários trunfos pode ser posta em jogo. Todo o campo é um lugar de uma luta mais ou menos declarada pela definição dos princípios legítimos de divisão de campo” (Bourdieu, 2000: 149).

Esta luta no interior do campo parece-nos bem sintetizada por Ortiz (1994) ao afirmar que:

“A estratégia dos agentes se orienta, portanto, em função da posição que eles detêm no interior do *campo*, a ação se realizando sempre no sentido da ‘maximização dos lucros’. O ator tenderia, dessa forma, a ‘investir’ em determinado tipo de capital, procurando sempre um meio de acumulá-lo o mais rapidamente possível. Tal investimento depende evidentemente de sua posição atual e potencial no interior do campo (...) não existe, pois, uma neutralidade das ações, pois toda realização pressupõe necessariamente uma série de interesses, os mais diversos, em jogo”.

Para o contexto nordestino, Andrade (2002: 69) afirma que esta disputa acaba constituindo-se, também, numa disputa para participar, que pressupõe “compromisso, envolvimento, tomada de posições arriscadas e temerárias que potencializam os seus custos, principalmente em contextos marcados pelo autoritarismo e pela violência”.

Diante desse campo, Dagnino (2002b) conclui:

“O que os espaços públicos estão colocando é o aprendizado da tarefa da construção hegemônica, que requer o reconhecimento da pluralidade como ponto de partida de um processo de busca de princípios e interesses comuns em torno dos quais a

articulação das diferenças abra caminho para a configuração do interesse público” (Dagnino, 2002b: 286).

Para a mesma autora, este conflito representado pelos espaços públicos é influenciado, também, por indivíduos que ocupam posições-chaves no aparato estatal em seus diferentes níveis. Um indivíduo bem posicionado numa determinada gestão pode, tanto buscar mecanismos que facilitem a consolidação de tais espaços, quanto aqueles mecanismos que atravanquem esse processo. Em seu entendimento esta opção por um dos lados, vai depender do compartilhamento de projetos políticos concretos entre estes indivíduos estatais e os demais setores da sociedade civil.

“No primeiro caso, é possível pensar um compartilhamento individual de projetos, a despeito das eventuais concepções dominantes no Estado, já que a burocracia estatal de carreira não está necessariamente subordinada a essas concepções. No segundo caso, típico dos espaços públicos de constituição obrigatória, como os conselhos gestores, trata-se do confronto entre projetos distintos, em situações onde a correlação de forças não reproduz aquela que presidiu a criação destes espaços na Constituição de 1988”.

É necessário frisar que:

“A definição ampla de projeto político que estamos utilizando aqui, definitivamente inclui as visões elitistas da política (e da democracia) que permeiam nosso universo cultural, bem como a crença no predomínio de uma razão tecnocrática que, em última instância, é antitética em relação a expansão dos espaços públicos e à participação da sociedade civil” (Dagnino, 2002b: 288).

Uma outra situação distinta do compartilhamento, que marca as relações entre Estado e sociedade civil é a relação de complementaridade. Esta complementaridade, que pode ter caráter meramente instrumental tem servido para a implementação de políticas neoliberais, na busca de fortalecimento de um Estado mínimo, que se isenta da garantia de direitos; bem como para pôr em prática, ao menos em parte, o projeto participativo, impulsionado com as reivindicações pela expansão da cidadania e democracia, a partir, sobretudo, do final dos anos de 1980. Nos termos de Dagnino

(2002b), essa complementaridade daria espaço a uma confluência perversa de projetos políticos, pois:

“A perversidade está colocada no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva. Essa confluência perversa faz com que a participação da sociedade civil se dê hoje em um terreno minado, onde o que está em jogo é o avanço ou o recuo de cada um dos projetos” (Dagnino, 2002b: 289)<sup>51</sup>.

Além do compartilhamento e da complementaridade de projetos políticos, anteriormente citados, que segundo Dagnino (2002b), guardam uma maior complexidade para o estabelecimento de uma relação entre Estado e sociedade civil, a autora destaca, ainda, as parcerias estabelecidas, sobretudo, naquelas áreas temáticas específicas nas quais o Estado não dispõe da qualificação necessária para implantar as políticas<sup>52</sup>.

“Para aquelas ONGs cujas competências específicas se constroem incorporando as demandas de movimentos organizados e os direitos de grupos sociais marcados pela exclusão, estas parcerias são vistas, como um instrumento para afetar a ação estatal na direção da expansão da cidadania” (Dagnino, 2002b: 290).

Um outro fator primordial, apontado por Dagnino (2002b) para a consolidação dos espaços públicos no Brasil, é a representatividade, seja dos agentes do Estado, seja dos representantes dos mais diferentes setores da sociedade civil.

Neste sentido, a autora afirma que no quadro geral dos espaços públicos, investigados em seu trabalho, é possível destacar, a princípio, pelo menos dois tipos de representatividade comum em tais espaços.

Um primeiro tipo, como as formas de se fazer representar diretamente, como as manifestações de massa, realizadas por atores como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-terra (MST) ou, ainda, as participações maciças atingidas nas assembléias

---

<sup>51</sup> A autora exemplifica essa relação de complementaridade citando casos de algumas ONGs e Conselhos, nos quais a participação da sociedade civil apenas legitima políticas previamente definidas, muitas vezes executadas por ONGs, como “braços do Estado”, que mais facilmente se exime de suas responsabilidades sociais.

<sup>52</sup> A autora cita ONGs que atuam na área ambiental, Doenças Sexualmente Transmissíveis/AIDS ou ainda ligadas aos Movimentos feminista e de consciência negra.

para elaboração do orçamento participativo de Porto Alegre (Dagnino, 2002b). Num outro tipo, destaca-se uma representatividade requerida pelas ONGs, como interlocutoras de setores sociais excluídos e, que, portanto, “dão voz” a estes, no espaço público. A autora apresenta aí um deslocamento da noção de representatividade e afirma:

“O resultado tem sido uma crescente identificação entre sociedade civil e ONGs (...) o predomínio maciço das ONGs expressa, por um lado, a difusão de um paradigma global que mantém estreitos vínculos com o modelo neoliberal, na medida em que responde às exigências dos ajustes estruturais por ele determinados. Por outro lado, com o crescente abandono de vínculos orgânicos com os movimentos sociais, que as caracterizavam em períodos anteriores, a autonomização política das ONGs cria uma situação peculiar, onde essas organizações são responsáveis – perante as agências internacionais que as financiam e o Estado que as contrata como prestadoras de serviço, **mas não**, perante a sociedade civil, da qual se intitulam representantes, nem tampouco perante os setores sociais, de cujos interesses são portadoras, ou perante qualquer outra instância de caráter propriamente público. Por mais bem intencionadas que sejam, sua atuação traduz fundamentalmente os desejos de suas equipes diretivas” (Dagnino, 2002b: 291-292).

A partir desse ponto de vista, a representatividade decorreria muito mais de uma aproximação entre os interesses defendidos pela ONGs e aqueles dos setores excluídos da sociedade civil, do que de uma articulação orgânica explícita entre as duas partes.

Contudo, não é possível afirmar que essa realidade supracitada seja homogênea. Neste contexto, o debate sobre representatividade, no âmbito das ONGs, fica polarizado (Dagnino, 2002b). De um lado aquelas que estabelecem uma relação com o Estado, na qual o mais importante são os recursos materiais e financeiros repassados por este último, embora sua ação resulte em ascensão, *status* midiático e algum resultado positivo para o público alvo, o qual diz representar. De outro lado, aquelas que mesmo estando envolvidas em relações de complementaridade de ações fazem uma análise crítica da relação. Para ela:

“Aqueles ONGs que sustentam projetos políticos que vão além de sua própria sobrevivência, a maior parte dos formatos que assume a relação com o Estado oferece motivos de preocupação: o risco de cooptação pelo Estado e a perda da autonomia, o

risco de virar uma organização mais técnica, menos política, a ausência de relações mais igualitárias e a subordinação aos propósitos e necessidades dos governos” (Dagnino, 2002b: 293).

Dessa forma, a representatividade dos diferentes setores da sociedade civil, principalmente, os historicamente excluídos dos espaços públicos, coloca-se como um desafio. Uma alternativa a tal desafio pode ser as formas de articulação e fóruns plurais que visem “tornar mais densa a representatividade da sociedade civil, de modo a assegurar uma interlocução eficaz com o Estado, tanto nos processos concretos de negociação, como na inclusão de questões específicas na constituição da agenda estatal” (Dagnino, 2002b: 292).

Dagnino (2002b) destaca que o desafio da representatividade se complexifica com os diferentes desenhos institucionais que os espaços públicos tomam no Brasil: fóruns, assembléias dos orçamentos participativos, conselhos gestores, etc.

No caso específico dos conselhos gestores, a autora aponta que seu formato, homogeneizado nacionalmente, segue diretrizes básicas, nas quais a participação da sociedade civil é uma obrigatoriedade. Essa obrigatoriedade reflete um resultado da correlação de forças, expressa pela pressão dos diferentes movimentos sociais durante a elaboração da Constituição de 1988. Embora uma correlação de forças igualitária esteja longe de caracterizar os conselhos gestores, a participação paritária Estado - sociedade civil pode ser considerada como uma alteração crucial nos padrões anteriores de gestão de políticas públicas no Brasil.(Dagnino, 2002b).

Embora seja documentado que, parte do tempo inicial dispensado à implantação dos conselhos gestores no Brasil, tenha sido dedicada ao debate sobre o formato desses espaços, é comum, em diferentes circunstâncias, uma forte resistência por parte dos representantes do aparato estatal, seja esse municipal, estadual ou federal,

no que diz respeito à implantação de formas mais participativas e democráticas de gestão pública. Partindo desse argumento, Dagnino (2002b: 294) afirma:

“Portanto, o caráter que os conselhos vão assumir em cada caso – meras estruturas governamentais adicionais ou espaços públicos onde se constituem sujeitos políticos autônomos – irá depender do resultado da disputa que se trava nos diferentes contextos que os abrigam. Assim, o caráter freqüentemente acirrado dessa disputa no interior dos conselhos gestores (...) pode ser tomado, então, como evidência da ameaça potencial que representam para a manutenção da estrutura e dos modos de decisão dominantes no aparato do Estado brasileiro”.

Dessa forma, a implantação, formato e funcionamento dos diversos espaços públicos, dentre eles os conselhos gestores, são resultados de correlações de forças, que influenciam o real poder de decisão dos diferentes setores da sociedade civil frente ao Estado e, afetam inclusive a atuação de diferentes atores.

Um debate mais específico sobre a atuação desses diferentes e, principalmente, “novos atores”, como os assentados da reforma agrária, tem centrado o foco no tipo de participação que desempenham em tais espaços públicos. Andrade (2002) estudando 28 municípios nordestinos durante a Capacitação em Gestão Social para os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural - CMDRs<sup>53</sup> identificou três tipos de participação, que os define como:

“(a) **Conselhos com participação ativa**: estes tinham uma diversidade em termos de representação das comunidades rurais, chegando esta, algumas vezes, a ser maior do que a representação do poder público. Observando-se uma paridade não somente numérica, mas também uma paridade política, em termos decisórios. Esses conselhos encontram-se, geralmente em municípios onde existe um trabalho de base da igreja, uma história de associativismo ou de forte liderança do sindicato rural;

(b) **Conselhos com participação manipulada**: Estes, apesar da paridade em sua composição e da presença ativa do sindicato de trabalhadores, é homogeneizado pelo poder público que detém o controle da situação e das decisões. Na maioria dos casos a política do município é marcada por uma história de violência, que inibe a participação e constringe qualquer possibilidade de oposição às posições do governante ou de seus representantes;

(c) **Conselhos com participação passiva**: Nesses casos encontramos uma participação muito diversificada, um respeito ao conjunto de representações, mas uma certa passividade dos membros. Na maioria dos casos há uma hegemonia das posições governamentais, decorrente da inexistência de experiência e de preparo por parte da representação da comunidade do que por um controle ou manipulação por

<sup>53</sup> Tipo de Conselho pioneiro nos municípios rurais brasileiros, visando a gestão do Programa Nacional para o Fortalecimento da Agricultura familiar.

parte dos governantes. Encontram-se também nessa condição as experiências desenvolvidas em municípios onde há uma forte articulação política entre o sindicato e os governantes municipais” (Andrade, 2002: 67)<sup>54</sup>.

Entende-se, portanto, que os dois últimos tipos de participação apontados por Andrade (2002) fogem ao objetivo de possibilitar, de forma mais direta e constante, o contato entre os cidadãos e as instituições públicas, não sendo desta forma considerados os interesses e concepções políticas e sociais dos trabalhadores e seus representantes. Esta situação agrava-se, num contexto onde os trabalhadores, historicamente, não constituem redes de engajamento cívico, nos termos de Putnam (1993), e ainda o poder das oligarquias é marcante no nível local (Araújo, 1998).

Considerando essa realidade, é possível afirmar que os formatos mais democráticos tenderiam a ser os únicos avanços significativos. No entanto, torna-se necessário ponderar que muitos são os mecanismos utilizados e registrados, na história dos diversos conselhos gestores, visando distorcer a influência desse caráter democrático no cotidiano dos espaços.

“Esta constatação não é certamente estranha aos setores organizados da sociedade que, em face da multiplicidade dos conselhos, têm, por vezes, optado por uma inserção seletiva naqueles espaços institucionais em que as correlações de forças são mais favoráveis e os ganhos mais prováveis” (Dagnino, 2002b: 295).

Contudo, apesar das ponderações pertinentes apresentadas, a implantação de espaços públicos, quaisquer que seja o seu formato, tem contribuído positivamente para a construção de uma cultura mais democrática no Brasil. Dagnino (2002b) aponta três grupos de argumentações que corroboram para a afirmação anterior, a saber:

- 1) Os espaços públicos permitem o confronto entre diferentes concepções sobre participação democrática; favorece o debate sobre a concepção do que é “público” e conseqüentemente

---

<sup>54</sup> Essa tipologia será a adotada neste trabalho visando analisar os Conselhos Municipais do FUMAC, onde se dão as ações coletivas dos assentados, objeto dessa tese.

permite a cobrança de maior transparência por parte do aparato estatal, permitindo um aprendizado para os setores da sociedade, historicamente excluídos, e fortalecendo o controle social sobre as ações do Estado;

- 2) Nesses espaços públicos, o contato com diferentes atores sociais tem permitido o reconhecimento do “outro”, como portador de direitos, esclarecendo a existência e legitimidade dos conflitos e, por outro lado, fortalecendo a capacidade propositiva da sociedade civil que, ao invés de somente reivindicar, propõe, tendo a noção da sociedade como um todo, evitando, dessa forma, particularismos e corporativismos diversos;
- 3) É, apesar de todas as limitações, nesses espaços públicos, que se expressam os excluídos da cidadania, fazendo-se notáveis para a sociedade em geral, embora algumas reivindicações não se transformem rapidamente em políticas concretas. (Dagnino, 2002b).

Para Dagnino (2002b: 296):

“A participação da sociedade civil na publicização de um enorme número de demandas de direitos tem alterado a face da sociedade brasileira ao longo das últimas duas décadas. O fato, inquestionável, de que essas demandas encontrem escasso abrigo nas políticas públicas do Estado não deve obscurecer o avanço que sua publicização e legitimação no âmbito societal significam”.

A autora conclui afirmando que avaliações críticas e negativas, que tendem a atribuir aos espaços públicos no Brasil, indiscriminadamente, o papel de democratizadores e espaços únicos de construção de relações igualitárias, estariam equivocadas. Pelo contrário, as avaliações desses espaços devem centrar-se na sua capacidade de potencializar a participação da sociedade civil num campo de forças, até

então não vivenciado por muitos atores sociais. Esta participação, longe de ser a panacéia, numa sociedade com baixa organização social, passa a ser um exercício da cidadania, que diante da diversidade de atores envolvidos e contextos sócio-políticos em que se dá, deve ser particularizado, assim como os resultados, avanços e limites de tal exercício.

“Evitaremos assim generalizações apressadas, tanto as positivas como as negativas, no que diz respeito à contribuição da participação da sociedade civil, para a construção democrática, um processo que é, diga-se de passagem, sempre desigual em seu ritmo e no seu alcance” (Dagnino, 2002b: 297)<sup>55</sup>.

Dagnino (2002b) trata ainda, do caráter e do alcance das políticas públicas formuladas, gerenciadas e avaliadas nesses espaços públicos. Para ela há uma tendência das avaliações de classificá-las como setoriais, fragmentadas, pontuais, paliativas e compensatórias. Fragmentadas e pontuais por não serem universalizantes, ou seja, por não atenderem à sociedade de uma forma em geral, ou ainda pela sua localização num determinado espaço geográfico de implantação, ou abrangerem uma temática específica. Compensatórias e/ou paliativas por não objetivarem sanar causas maiores das desigualdades, mas apenas minorar, amenizar os seus efeitos.

Dagnino (2002b) adverte que um dos equívocos implícitos nessas avaliações é que alguns desses espaços públicos, a exemplo dos conselhos gestores, nascem para gerenciar políticas setoriais, bem como algumas parcerias estabelecidas entre Estado e ONGs visam atender políticas paliativas, quase sempre pontuais e compensatórias. Para ela, se esta é uma crítica pertinente, ela deve ir além da participação da sociedade civil nos espaços públicos, já que tal sociedade civil não tem poder efetivo para definir o arranjo/tipo da política. Desse modo, a crítica deve centrar-se num âmbito mais amplo e

---

<sup>55</sup> Putnam (1993) observou essa flexibilidade nos resultados da implantação de governos regionais na Itália.

complexo, que envolvesse os próprios modelos de gestão estatal. “Uma distinção com frequência ausente nas avaliações com esse teor” (Dagnino, 2002b: 298).

Em ambos os tipos de críticas, sejam aquelas que tratam os espaços públicos como panacéia para construção democrática, ou aquelas que apontam fragilidades nas políticas nestes formuladas, gerenciadas e avaliadas, há um conjunto de pressupostos implícitos, os quais consideramos importante destacar.

O primeiro deles seria a necessidade de um nível de centralização das políticas, ao nível do governo federal, para evitar fragmentação, pontualidade e setorialização. Essa noção, segundo Dagnino (2002b) teria duas conseqüências principais: 1) Sendo o governo central o espaço da formulação de políticas públicas; alternativas voltadas para diminuir desigualdades e implantadas no local (estado ou município), onde as correlações de forças poderiam favorecer sua implantação, teriam poucas chances de serem postas em prática; 2) Diz respeito à própria participação da sociedade civil nessa formulação ao nível federal, pois se compreende que em unidades territoriais menores, essa seja facilitada, pela diminuição de um conjunto de custos, desde os financeiros, até os de mobilização e organização.

Dagnino (2002b) diante desse pressuposto e suas implicações questiona se o caráter centralizado, historicamente vivenciado no país, daria conta de uma democratização na formulação, gerenciamento e avaliação de políticas públicas com a participação da sociedade civil e, se, o caráter pontual, emergencial e compensatório de algumas políticas vigentes, não reflete o tipo de política, que a sociedade brasileira, demanda atualmente.

O outro pressuposto apresentado pela autora, que aparece implícito nas análises sobre espaço público, diz respeito à veracidade sobre a necessidade de que, para uma política pública ser legítima, ela tenha que nascer de forma clara, coerente e

sistemática a partir do “centro” do poder. Se assim for, ela deve confundir-se com o projeto político dominante (hegemônico). Para Dagnino (2002b), análises que se fundamentam em tal pressuposto, no mínimo desconsiderariam a heterogeneidade de nossa sociedade civil, bem como a inexistência de um projeto político hegemônico único, capaz de articular as demandas fragmentadas, setoriais, pontuais e emergenciais, reflexo da heterogeneidade dessa mesma sociedade civil. Além disso, mensuraria demasiadamente o papel dos espaços públicos na construção de um projeto alternativo hegemônico, se compreendermos que, na verdade, estes são apenas uma via/arena onde está se dando essa disputa de projetos.

Reforça Dagnino (2002b: 299-300):

“o que estou querendo sugerir é que, subjacente a essas críticas, pode estar uma concepção sobre o significado das políticas públicas e dos espaços de sua formulação que contribui para uma visão deslocada da participação da sociedade civil nesses espaços, seus limites e possibilidades. Essa visão tenderia a considerar a elaboração de políticas públicas como uma arena aberta, onde a disputa hegemônica se daria entre contendores equivalentes e cujo resultado seria capaz de definir o caráter geral dessas políticas. Se elas não assumem um caráter igualitário universalizante e global, a participação da sociedade civil seria então ineficaz e, em última instância, inútil. Esse entendimento, que eu chamaria de provisoriamente de *maximalista*, confere a essa arena política uma centralidade na disputa hegemônica que me parece ilusória, no sentido de que a considera um espaço em que o ‘ataque frontal ao Estado’ (a guerra de movimento gramsciana) pode e deve ser travado.

A autora conclui:

“Essa concepção tende a ignorar a multiplicidade de espaços da disputa hegemônica e mitifica exatamente aquele espaço onde as forças dominantes estão legitimamente entrincheiradas para operacionalizar a direção dos rumos da sociedade, uma direção fundada no seu próprio projeto político e supostamente sacramentada nas urnas. Que essa trincheira tenha perdido seu caráter monopólico e, graças, como já mencionado, a uma correlação de forças favorável, adotado formatos que a tornaram permeável a brechas democratizantes, não nos deve levar a obscurecer a sua natureza básica”.

Entendido o papel dos espaços públicos dessa forma, Dagnino (2002b) frisa serem essas arenas os lugares nos quais ações pontuais, de pouco significado e resultados imediatos, podem ir se acumulando na construção do projeto alternativo hegemônico, através da manutenção de articulações e a definição de direções próprias.

Para que os espaços públicos representem tais arenas promissoras, devem ser efetivamente públicos, e que a construção de tal interesse público seja entendida como inovadora na sociedade brasileira, pelo seu caráter inclusivo. Isso implica reconhecer o conflito como salutar e expressão da prática democrática. Publicizar esses conflitos é fundamental para democratização da sociedade e construção de um projeto político mais igualitário. Para Dagnino (2002b: 300)

“A ausência de espaços desse tipo facilita a tomada de decisões e a formulação de políticas através de um exercício autoritário do poder, onde o Estado ignora e deslegitima o conflito ou o trata nos gabinetes, com os que a ele têm acesso. A desprivatização das estruturas decisórias do Estado e a publicização do conflito representam, portanto, condições favoráveis ao avanço de construções hegemônicas alternativas”.

Estas construções hegemônicas alternativas passam, necessariamente, pela constituição sólida de um interesse público, que vise politizar a participação da sociedade civil nos espaços públicos, para que as atividades de gestão do Estado não distorçam o sentido das políticas. “Na medida em que grande parte da participação da sociedade civil no Brasil hoje está dirigida para os espaços de formulação de políticas públicas, esse debate está na base da avaliação dos limites e possibilidades dessa participação” (Dagnino, 2002b: 301).

Em nosso entendimento, dentro desses limites e possibilidades, os espaços públicos se apresentam como *locus* fundamental para inserção de novos sujeitos de direitos na arena política local. No entanto, ao mesmo tempo em que os reconhecemos como esse *locus*, não podemos esquecer que a multiplicidade de formas e contextos, sob os quais e nos quais, estes espaços vêm sendo implantados coloca-se, também, paradoxalmente, como um desafio para atores, como os assentados da reforma agrária, na luta pelos seus direitos, que vão além dos que agora são, pelo menos formalmente, garantidos. Para Dagnino (1994), esses direitos dependem de articulações em torno do

aprofundamento, de uma nova cidadania, como estratégia política e não como mera formalidade legal.

Nos termos de Telles (1994), os direitos dos quais estamos falando são “práticas, discursos e valores que afetam o modo como as desigualdades e diferenças são figuradas no cenário público; como interesses<sup>56</sup> se expressam e os conflitos se realizam” (Telles, 1994: 90).

Esses direitos, para Telles (1994), corroborando com Dagnino (1994), não dizem respeito apenas às garantias leis e institucionais, já que devem estruturar uma linguagem pública que fundamente critérios que permitam problematizar e julgar dramas concretos do cotidiano buscando justiça e equidade. Desse modo:

“Os direitos operam como princípios reguladores das práticas sociais, definindo as regras das reciprocidades esperadas na vida em sociedade através da atribuição mutuamente acordada (e negociada) das obrigações e responsabilidades, garantias e prerrogativas de cada um. Se tudo isso passa pela normatividade legal e institucional da vida social, depende, sobretudo, de uma cultura pública democrática que se abra ao reconhecimento da legitimidade dos conflitos e da diversidade dos valores e interesses demandados como direitos” (Telles, 1994: 91).

Para a instituição de tais direitos, Telles (1994: 92) afirma:

“Isto está a depender da constituição de espaços públicos nos quais as diferenças podem se expressar e se representar em uma negociação possível; espaços nos quais valores circulam, argumentos se articulam e opiniões se formam; e, nos quais, sobretudo, a dimensão ética da vida social pode se constituir em uma moralidade pública através da convivência democrática com as diferenças e os conflitos que elas carregam e que exigem, por isso mesmo, de cada um, a cada momento, o exercício dessa capacidade propriamente moral de discernimento entre o justo e o injusto, cuja medida, por ser desprovida de garantias e pontos fixos (...) só pode ser construída através de uma permanente e sempre renovada interlocução”.

Nos termos da autora, a consolidação da consciência do “direito a ter direitos” passa, também, pela capacidade do Estado mediar relações que permitam a construção

---

<sup>56</sup> Para Dagnino (1994: 113), citando Thompson (1981:194), “Interesse é tudo aquilo que interessa às pessoas, inclusive o que lhes é mais caro. A noção de que todos os interesses podem ser classificados em objetivos materiais cientificamente identificáveis não passa do mau hálito do utilitarismo”. *A miséria da teoria*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

da igualdade, em uma sociedade em constantes mudanças, que têm permitido, ao invés da homogeneização de grupos sociais, a heterogeneidade das demandas e identidades.

“É dessa mediação que dependem as regras de uma convivência cidadã através do exercício prático da civilidade, essa peculiar forma de sociabilidade regida pelo que Pharo chama de direito ordinário, que cria uma intersubjetividade regida pelo reconhecimento da alteridade, que tem como medida o ‘ideal de equidade’ e como expectativa a validação e legitimação de atos, valores, opiniões e aspirações” (Telles, 1994: 94).

Construir essa realidade mediada pelo Estado nos diferentes espaços públicos no Brasil constitui-se como desafio para novos sujeitos de direitos, como os assentados da reforma agrária, pois como destaca Neves (2007: 395):

“As práticas políticas com tendências mais conservadoras, antidemocráticas e clientelistas podem impedir ou criar obstáculos à implantação da esfera pública e à conquista da cidadania, quando novos espaços públicos são colocados em prática nos diferentes municípios brasileiros”.

Para a autora, a conotação atribuída à participação, nesses diferentes espaços, faz toda a diferença na consolidação dos mesmos, pois, para ela, existe um possível paradoxo explícito:

“Se é possível que a participação da sociedade civil seja entendida, de um lado, como possibilidade na construção da democracia – na medida em que ocorre a partilha do poder de decisão entre o Estado e a sociedade civil, associada ao projeto democratizador e ao controle da sociedade civil sobre o Estado -, por outro, existe a possibilidade de se ver aí um limite à construção da democracia e dos espaços públicos, tendo-se em mente que o incentivo do Estado pode representar a transferência de suas responsabilidades à sociedade com o total apoio à matrizes liberais, e de caráter privado no trato das questões públicas”(Neves, 2007: 399).

É nesse aparente impasse que diferentes conselhos gestores são implantados nos mais diversos municípios do país, visando elaborar, gerenciar e avaliar políticas públicas, nos mais diversos setores e serviços. Nesses conselhos, como os do FUMAC, os assentados da reforma agrária vêm pondo em prática diferentes aprendizados, no limite do possível, o que faz com que dediquemos o próximo capítulo dessa tese ao entendimento da lógica de implantação e funcionamento de tais conselhos, no Brasil e mais especificamente na região estudada.

### **CAPITULO III: “Conselhos gestores de políticas públicas no Brasil e a inserção dos trabalhadores rurais assentados”.**

Considerando a complexidade da constituição dos diferentes espaços públicos no Brasil, apresentada no capítulo anterior, objetivamos entender aqui, mais especificamente, a constituição dos conselhos gestores de políticas públicas, inicialmente de forma mais geral e histórica e num segundo momento particularizando a implantação dos mesmos em pequenos municípios, caracteristicamente rurais, como os que são foco deste estudo.

Para Sales (2006) o fortalecimento da sociedade civil via expansão dos espaços públicos no país, parece explicitar uma tensão que vem ocorrendo entre democracia representativa<sup>57</sup> e gestão democrática<sup>58</sup>.

Nos termos do autor a democracia representativa revelou-se como uma forma de governo adequada ao período do desenvolvimento do capitalismo mercantil e industrial, sem, no entanto conseguir dar respostas às disputas que surgem entre diferentes grupos de interesse, a partir de meados do século XIX. Para ele:

“Quando a classe trabalhadora, as classes subalternas e até as classes médias e capitalistas começaram a se organizar em associações, sindicatos e partidos e quando as massas começaram a irromper na cena política, como nas revoluções sociais, por quase toda a Europa ocidental, a democracia representativa começou a ser atacada e defendida por todos os lados. Alguns marxistas consideravam o Estado e as formas de governo só como comitê executivo da burguesia e que, para implantar também o poder dos trabalhadores, dever-se-ia destruir todas as suas instituições e criar instituições de natureza totalmente diferente. Seria uma sociedade sem Estado? Seriam as comunas do tipo da comuna de Paris? Seriam os soviets ou conselhos do tipo dos criados na Alemanha, Hungria, Iugoslávia, Polônia e Estados Unidos? Não seriam os conselhos de cidadãos dos Estados Unidos da América do Norte?” (Sales, 2006: 131).

---

<sup>57</sup> Democracia representativa como forma de governo na qual as deliberações coletivas são tomadas por representantes eleitos pela sociedade. Neste tipo de governo se autocontrolariam executivo, legislativo e judiciário, visando evitar uma concentração de poderes e, conseqüentemente, a inviabilização da democracia. Nos termos de Sales (2006) na democracia representativa o mandato geral, deliberado aos representantes eleitos, faz com que os mesmos não tenham desejos e deliberações vinculados aos dos seus eleitores, reduzindo-se sua prática a legislar, decidir, executar e fiscalizar, o que geralmente é apresentado pelo poder executivo. Para maior aprofundamento sobre democracia representativa ver Bobbio (1982, 1986, 1994); Macpherson (1977, 1978, 1979); Hirst (1992).

<sup>58</sup> Gestão democrática é aqui entendida nos termos de Sales (2006), que toma em Antônio Gramsci o sentido de democracia radical ou sociedade regulada, como processo de democratização da sociedade e de sua gestão.

Nesse impasse na busca de formas alternativas à democracia representativa, surgem os reflexos da insegurança da burguesia, temendo a ação das massas e trabalhadores organizados, que passam reivindicar a igualdade, a participação e a justiça propalada pela própria burguesia no advento do modo de produção capitalista.

Neste contexto a democracia representativa vive uma crise que faz com que autores clássicos como Bobbio e Macpherson apontem limites nesta forma de governo, embora reconheçam nela características democráticas importantes, mas que precisam ser aperfeiçoadas. Para Bobbio (1986) a questão não é a substituição da democracia representativa por outro tipo de governo, mas tornar tal tipo efetivamente representativo. A questão central para ele não é “quem vota?”, mas “onde vota?”, ou seja, ter a clareza de quantas coisas e que coisas estão sendo realmente decididas pelos eleitores, na sociedade. Por isso a tensão entre democracia representativa e gestão democrática, parece fundamentar-se na importância que a sociedade civil organizada ocupa em cada modelo de governo, tendo os conselhos gestores, papel fundamental na definição desse lugar ocupado pela sociedade civil.

Este debate merece ser ponderado à medida que entendemos que a polarização entre as formas de representação democrática é, se elas são exercidas diretamente pelos cidadãos (democracia direta) ou por seus representantes (democracia representativa). Dessa forma não há um conflito explícito entre democracia representativa e gestão democrática, como polariza Sales (2006), já que, qualquer democracia representativa pode ampliar seus instrumentos de gestão, no caminho da maior democratização e inclusão dos cidadãos nas tomadas de decisão.

Para Sales (2006) a participação da sociedade civil organizada, em conselhos, que contribuíram para governar diferentes sociedades, tem origens diversas e de muitos anos, podendo ser resgatadas desde os escritos de Marx e Lênin sobre as comunas de

Paris (1871); as contribuições de Rosa de Luxemburgo ao discutir com Lênin sobre os soviets russos e as discussões sobre os conselhos de fábrica de Turim, por volta de 1920, levada a cabo por Gramsci e seus contemporâneos, como Amadeo Bordigo e Ângelo Tasca<sup>59</sup>.

No contexto francês, italiano e russo, nos quais se desenvolveram as experiências citadas por Sales (2006) como pioneiras para os conselhos, tais espaços se originam estrategicamente para antecipar um modo de participação direta dos trabalhadores na produção, na política e na vida em geral. No Brasil a história e concepção dos conselhos são bem diferentes, tendo origem e significados políticos variados, como afirma Sales (2006:137)

“Desde 1911, existia no Brasil um conselho superior de educação que teve seus avanços e recuos sintonizados com os do processo democrático no país. É bem verdade que o conselho federal, bem como os conselhos estaduais e alguns raros conselhos municipais de educação sempre tiveram, através dos tempos, uma função de interpretar leis federais e estaduais, e legislar em casos omissos nas leis vigentes. Foram sempre compostos por representantes governamentais e pessoas de ‘notório saber’, nomeadas pelo governo central, ou pelos governos estaduais e, em alguns casos, onde existiu conselho municipal, pelos prefeitos municipais”<sup>60</sup>.

Ainda para Sales (2006) a partir do final dos anos de 1970, observa-se a criação dos chamados conselhos comunitários ou populares. Tais conselhos surgem como iniciativa de alguns governos estaduais e eram formados por diferentes categorias e grupos sociais visando ser o espaço para negociação com o governo; das reivindicações desses grupos, localizados, sobretudo, nas periferias das grandes cidades<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup> Para aprofundamento sobre os conselhos de fábrica de Turim ver Dias (2000), Gerratana (1972), Gramsci e Bordiga (1981); Sobre os soviets russos ver Luxemburgo (1991); Sobre a comuna de Paris ver Marx (1953); Lênin (1978), ou ainda a *Revista Crítica Marxista*, nº13, 2001.

<sup>60</sup> Essas características dos conselhos, ainda em suas origens, se perpetuam até os dias atuais, nos quais, em muitos contextos esses espaços são meramente informativos e consultivos, sem qualquer poder deliberativo; sofrem fortes influências dos representantes governamentais e são fortemente assessorados por técnicos capazes de influenciar pelo seu “notório saber”.

<sup>61</sup> Os conselhos populares foram criados inicialmente em estados do sudeste brasileiro, destacando-se os estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Espírito Santo (SALES, 2006).

Nos termos de Tatagiba (2002) a partir de meados da década de 1980 intensificam-se as manifestações pela (re)democratização do país e esse momento coincide com a ação de diferentes movimentos sociais que passam a incentivar a criação de conselhos populares, que guardando certa autonomia em relação ao Estado, objetivam pressioná-lo para o atendimento de suas reivindicações. Sales (2006: 138) reforça que

“As experiências de ações coletivas e de movimentos sociais mais estruturados, em todas as partes do Brasil, desembocaram com grande força na constituinte (de 1988), conseguindo oficializar na constituição o princípio da gestão democrática (artigo 194) e em decorrência deste princípio, as leis que criaram o Sistema Único de Saúde (SUS-1990), o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA-1990) e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS-1993), e prescrevem a criação dos conselhos de saúde, das crianças e adolescentes e os de assistência social”.

Somam-se a estes conselhos deliberados constitucionalmente, uma dezena de outros conselhos exigidos por leis orgânicas dos municípios, diferentes programas e políticas dos governos estaduais e federal, bem como, por agências nacionais e internacionais, governamentais ou não, que realizam financiamentos de projetos, das mais diversas naturezas. Especificamente, aos conselhos formados por representantes governamentais e civis, em proporções definidas em seus estatutos, se dá o nome de conselhos de gestão (SALES, 2006) <sup>62</sup>.

Diferentes abordagens acadêmicas buscam interpretar tais conselhos centrando foco em diferentes aspectos dos mesmos, que vão desde a sua composição, passando pela representatividade dos diferentes membros, até as capacidades técnicas e políticas de intervenção, numa verdadeira (re)definição de poderes.

Inicialmente as análises apontam que, em muitos casos, os conselhos que visavam ampliar a democracia, tornam-se instrumentos para reprodução de vícios como

---

<sup>62</sup> Neste tipo de conselho se enquadram os conselhos do FUMAC, nos quais analisamos as ações coletivas dos trabalhadores rurais assentados, objeto dessa tese.

a desigualdade de poder e participação. A partir desta constatação, Sales (2006: 139) reforça um ponto central de sua análise afirmando que:

“Supõe-se, então, estar instaurada, no Brasil, uma tensão entre a democracia representativa, com sinais de crise bastante profunda, mas tentando sobreviver; e a gestão democrática da sociedade, um tipo de democracia que parece estar emergindo do ‘desejo’ dos diferentes grupos sociais em ter o que dizer sobre o seu destino e o modo de gerir os seus interesses”.

O autor considera, no entanto, que para o efetivo fortalecimento da gestão democrática serão necessárias mudanças de práticas. Para ele, como os representantes governamentais, nos conselhos, têm maior volume de informações e maior prática administrativa na gestão de políticas públicas, se sobressaem sobre os representantes da sociedade civil, que além de serem, geralmente, dotados de pouca experiência, não podem dedicar-se exclusivamente a esta atividade, já que são operários, agricultores, donas de casa, estudantes, professores, etc.

“Falta, portanto, uma firme e sistemática capacitação dos conselheiros civis sobre sua função estatal e sobre, especificamente, gestão de políticas públicas. E para os conselheiros governamentais, herdeiros de uma tradição centralizadora e de desconfiança com relação à capacidade e honradez da sociedade civil, falta, seguramente, uma formação em compartilhamento de poder” (SALES, 2006:140).

O autor apresenta ainda um conjunto com quatro dificuldades apontadas para a constituição dos conselhos como espaços da implementação da gestão democrática das sociedades, que consideramos importante destacar:

- 1) Forte influência dos poderes executivos na escolha/eleição dos representantes da sociedade civil, em conselhos das diferentes instâncias de governo;
- 2) Distanciamento entre os representantes da sociedade civil e suas bases, o que acarreta baixa representatividade em tais espaços;
- 3) O desrespeito ao papel das conferências e plenárias deliberativas, considerando-as como espaço de máxima deliberação, nos quais os

representantes de todos os interesses da sociedade definiriam as prioridades de toda administração. Tendo os conselhos o papel de encaminhar tais deliberações para os órgãos competentes e fiscalizar, inclusive, o uso dos recursos financeiros, reduzir-se-ia o caráter normativo dos mesmos, enfatizado por diferentes governos e respeitavam-se as atribuições das plenárias e conferências;

- 4) Por fim, com vistas à implementação de políticas, projetos e programas, tem se assistido uma vulgarização do crescente número de conselhos criados.

“Em pequenos municípios, as mesmas pessoas, às vezes, fazem parte de vários conselhos, sem conhecerem o significado dos mesmos, sem terem uma preparação em gestão de políticas públicas, sem terem sido indicadas pelas bases sociais das organizações. Ainda mais: a esses representantes se diz que os conselhos são muito importantes e que, **pela lei**, dispõem de muito poder. Como na prática, não existem os mecanismos para realizar tudo que prega o discurso conselhistas, esta vulgarização dos conselhos está causando um certo desengano de conselheiros e uma espécie de desmoralização dessa forma de organização”.(SALES, 2006: 143).

Diante disso Sales (2006) propõe uma relativização do modelo de gestão democrática baseada em conselhos. Para ele numa transição da democracia representativa para um modelo de gestão no qual a sociedade civil assume funções da atual sociedade política, é necessário que se considere a importância e existência de outras formas de organização alternativas aos conselhos, compreendendo que os mesmos deveriam criar mecanismos capazes de garantir a deliberação e discussão coletiva sobre os interesses e direitos das diferentes classes, categorias e grupos sociais, o que é muito distinto da imposição legal e sutil de modelos de gestão. No entanto, o autor conclui reconhecendo que “com todos os seus limites, existem, nos municípios, a partir dos próprios conselhos, tentativas de descentralização de poderes na sociedade e nos aparelhos governamentais” (SALES, 2006: 143).

Essa polêmica sobre os conselhos gestores, como um aprendizado, representando duas faces na mesma moeda, permeia a produção acadêmica sobre a temática e apresenta-se como um debate que se encontra longe de se esgotar.

Em uma outra vertente de análise, que guarda algumas similitudes com a apresentada por Sales (2006), Tatagiba (2002) reforça que a década de 1990, pode ser considerada como um marco no processo de experimentação e funcionamento de espaços de gestão partilhada de políticas públicas, entre Estado e a sociedade civil, como os conselhos gestores. Para a autora:

“O agravamento dos problemas sociais e a crise que tem caracterizado o setor público – ao lado de uma demanda cada vez mais crescente dos setores sociais pelo controle do Estado e suas políticas – têm levado ao questionamento tanto do padrão centralizador, autoritário e excludente que vem marcando a relação entre as agências estatais e os beneficiários das políticas públicas (ênfase na necessidade de democratização do processo), quanto ao questionamento da capacidade do Estado de responder às demandas sociais (ênfase na questão da eficácia dos resultados)” (Tatagiba, 2002:47).

A busca por essa via de mão-dupla que permitisse democratização do processo de gestão de políticas públicas, combinada com maior eficácia nos resultados de tais políticas, aparece no discurso governamental como ampliação das práticas participativas, aproximando o Estado da sociedade civil, em espaços institucionalizados. Para Tatagiba (2002) diante de tais promessas dessa aproximação é preciso um esforço acadêmico que busque compreender que novas tendências na gestão de políticas públicas podem ser identificadas como resultados dessa aproximação, as limitações e potencialidades desse processo.

Compreender essas limitações e potencialidades significa emergir na diversidade de conselhos que proliferam pelos mais remotos municípios do país<sup>63</sup>. Optando por

---

<sup>63</sup> De acordo com Carvalho (1995), entre 1991 e 1993 foram construídos mais de dois mil conselhos de saúde por todo o país, numa média de praticamente dois conselhos por dia. Em pesquisa mais recente, Carvalho (1997) volta a acentuar o fenômeno da proliferação dos conselhos: em julho de 1996, uma estimativa sugere que cerca de 65% do universo dos municípios brasileiros dispõem de conselhos, isso significa a existência de algumas dezenas de milhares de conselheiros, número equivalente ao de

trabalhar com os conselhos de saúde, assistência social e de defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes, Tatagiba (2002) propõe uma tipologia para tais espaços, que nos parece importante resgatar<sup>64</sup>. Para a autora é possível agrupá-los, preliminarmente, em três tipos: os conselhos de programas, os conselhos de políticas e os conselhos temáticos.

“**Os conselhos de programas:** vinculados a programas governamentais concretos, em geral associados a ações emergenciais bem delimitadas quanto a seu escopo e a sua clientela (...) Em geral, articulam ou acumulam funções executivas no âmbito do respectivo programa. Trabalham mais com a noção de clientelas específicas, supostamente beneficiárias dos programas. Dizem respeito não à extensão de direitos ou garantias sociais, mas a metas incrementais, em geral vinculadas ao provimento concreto de acesso a bens e serviços elementares ou a metas de natureza econômica. A participação aqui, em geral, além de acolher a clientela alvo ou beneficiária, contempla também as parcerias e sua potência econômica ou política. Exemplos são os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, de Alimentação Escolar, de Habitação, de Emprego, de Distribuição de Alimentos. **Os conselhos de políticas:** ligados às políticas públicas mais estruturadas ou concretizadas em sistemas nacionais, são, em geral, previstos em legislação nacional, tendo ou não caráter obrigatório, e são considerados parte integrante do sistema nacional, com atribuições legalmente estabelecidas no plano da formulação e implementação das políticas na respectiva esfera governamental, compondo as práticas de planejamento e fiscalização das ações. São também concebidos como fóruns públicos de captação de demandas e negociação de interesses específicos dos diversos grupos sociais e como forma de ampliar a participação dos segmentos com menos acesso ao aparelho de Estado. Neste grupo situam-se os Conselhos de Saúde, de Assistência Social, de Educação, de Direitos das Crianças e Adolescentes. Dizem respeito à dimensão da cidadania, à universalização de direitos sociais e à garantia ao exercício desses direitos. Zelam pela vigência desses direitos garantindo sua inscrição ou inspiração na formulação das políticas e seu respeito na execução delas. **Os conselhos temáticos:** sem vinculação imediata a um sistema ou legislação nacional, existem na esfera municipal, por iniciativa local, ou mesmo por estímulo estadual. Em geral, associam-se a grandes movimentos de idéias ou temas gerais que, naquele município, por força de alguma peculiaridade de perfil político ou social, acolhem ou enfatizam o referido tema em sua agenda. Aqui, mais do que nas duas outras modalidades, os formatos são muito variáveis, embora, em geral, tendam a seguir as características principais dos conselhos de políticas, ou seja, a participação de representações da sociedade e assunção de responsabilidades públicas. Neste grupo incluem-se os Conselhos Municipais de Direitos das Mulheres, de Cultura, de Esportes, de Transportes, de Patrimônio Cultural, de Urbanismo, etc.” (Tatagiba, 2002: 49-50).

---

vereadores. Dados do CNS (Conselho Nacional de Saúde), em documento produzido em 1999, apontam para existência de cerca de 45 mil conselheiros de saúde nas três esferas de governo. Pesquisa realizada em São Paulo aponta que estão em funcionamento naquele estado, só na área social, mais de 1.167 conselhos municipais, com uma média de mais ou menos dez conselheiros em cada um deles. No estado do Rio Grande do Norte, pesquisa indica a existência de 302 conselhos municipais, só na área social. Se somarmos aos conselheiros não-governamentais todo o contingente de ONGs, entidades e movimentos envolvidos com a qualificação e capacitação técnica e política desses conselheiros, veremos que há uma grande concentração de energia e investimento nesses espaços institucionais dos conselhos, o que justifica um olhar mais detido sobre eles (Tatagiba, 2002:48).

<sup>64</sup> Baseada em pesquisa publicada pelo IBAM, IPEA e Comunidade Solidária (2007).

Focando especificamente os conselhos de políticas, impulsionados mais expressivamente a partir da constituição federal de 1988, podemos compreendê-los como instrumentos indispensáveis ao repasse de recursos públicos de instâncias hierárquicas mais altas (como do governo federal para o estadual, e do estadual para o municipal), guardando em sua composição, uma paridade, ao menos numérica, sendo os representantes governamentais, funcionários públicos da administração direta ou indireta e os da sociedade civil, conselheiros escolhidos pelos seus pares, que pela relevância pública dessa atividade, não devem ser remunerados<sup>65</sup>. Quanto ao seu funcionamento, as reuniões devem ser abertas à comunidade, na qualidade de ouvinte, sem direito a voto, e todas as “regras do jogo”, devem ser regidas por um regimento, aprovado em plenária e submetido ao chefe do executivo<sup>66</sup>. Valendo destacar que as decisões dos conselhos devem ser apresentadas no formato de resoluções, posteriormente publicadas no Diário Oficial, seja da União, Estado ou município.

Embora essas características, pareçam marcantes para os demais tipos de conselhos, é preciso reafirmar particularidades na composição e funcionamento, fruto da diversidade tipológica dos conselhos. Tatagiba (2002), ainda propõe uma diferenciação entre os conselhos gestores (de políticas, de programas e temáticos), com outros três tipos de experiências, à saber: os conselhos comunitários, os conselhos populares e os conselhos administrativos. Nos termos da autora:

“Os *conselhos comunitários*, comuns nas décadas de 1970 e 1980, tiveram como objetivo servir de espaços de apresentação das demandas da comunidade junto às elites políticas locais, numa relação que renova a tradicional relação clientelista entre Estado e sociedade, como explica Teixeira (1996): ‘essas iniciativas surgiram como tentativa de resposta de governos eleitos a partir de 1982 à crescente mobilização popular, buscando neutralizar a força política que certas organizações populares passaram a ter com o agravamento da crise política e econômica. Já os *conselhos populares* são espaços públicos criados pelos próprios movimentos sociais, que têm como características um nível menos de formalização e o não envolvimento institucional. As relações que

---

<sup>65</sup> Cabe uma exceção, apenas para os casos de Conselhos Tutelares, onde a remuneração é permitida.

<sup>66</sup> Essa prerrogativa demonstra a forte influências dos governos, em seus diferentes níveis, em tais espaços.

estabeleçam com o Estado e os partidos políticos tinham como condição estruturante a defesa de sua autonomia. Temos ainda os *conselhos administrativos* que estão voltados ao gerenciamento direto e participativo das unidades prestadoras de serviços, como escolas, creches, hospitais, etc., mas que não possuem poder para influir no desenho das políticas públicas da área em questão” (Tatagiba, 2002: 53-54).

Por definição os conselhos gestores são, portanto, espaços públicos, de composição plural, em sua maioria, paritária, entre Estado e sociedade civil, devendo funcionar como instâncias deliberativas, com função de formular e controlar a execução de políticas públicas setoriais, tendo o processo dialógico como instrumento central na busca da resolução dos conflitos inerentes à diversidade dos interesses em “jogo”.

Para Tatagiba (2002: 55) essas são as inovações que os conselhos gestores trazem como arranjos institucionais inéditos e conclui:

“Precisamos compreender até que ponto foi possível efetivá-las (as inovações) nos casos concretos, ou seja, é possível saber até onde a dinâmica real de funcionamento dos conselhos tem permitido que esses princípios inovadores se traduzam em práticas políticas inovadoras no âmbito da gestão dos negócios públicos”.

Apesar da pouca idade de um grande número de conselhos espalhados pelo país, é possível afirmar, corroborando com Sales (2006), que apesar de representarem um passo decisivo no processo de redemocratização do país, ainda vivenciam, na realidade, sérias dificuldades para colocarem em prática suas atribuições legais, normativas e, sobretudo, inovadoras. Compreendendo que são de diferentes ordens os motivos que levam a tais dificuldades, e que estes variam de acordo com a cultura política e as conjunturas locais, Tatagiba (2002) aponta alguns obstáculos predominantes na literatura sobre o tema, os quais objetivamos resgatar a seguir.

Tatagiba (2002) inicia esse debate destacando que a paridade numérica entre os representantes dos governos e da sociedade civil, presente na composição da maioria dos conselhos, não deve ser interpretada como fator único que permita uma disputa igualitária de interesses nesses espaços. Para a autora a composição dos conselhos traz

para a cena política uma pluralidade de atores, mas com eles uma pluralidade de interesses, que muitas vezes contribui para uma fragmentação das posições, tanto entre os representantes da sociedade civil, quanto entre os representantes do Estado. Nesse contexto destaca-se a importância do reconhecimento do “outro”, seja como aliado, seja como opositor. Nos termos de Tatagiba (2002:58)

“Os interesses que levam as entidades a disputar assento nos conselhos são os mais variados, assim como a própria noção do que seja participar na formulação das políticas. Para muitos representantes da sociedade civil estar nos conselhos é uma forma de conseguir mais recursos para suas entidades e não uma forma de construir coletivamente o que seria o interesse público em cada área específica. A disputa por recursos, na maioria das vezes exíguos, os distintos projetos políticos que animam a participação, a diversidade na compreensão do que seja participar na formulação de políticas públicas, tudo isso torna o campo da sociedade civil, naturalmente heterogêneo, em um campo altamente fragmentado. Da mesma forma, embora seja possível construir generalizações acerca da natureza da participação do Estado nos conselhos, é preciso reconhecer a heterogeneidade constitutiva do ator estatal. No campo das representações governamentais, também encontramos sujeitos portadores de distintos interesses, com distintas visões do papel dos conselhos, muitas vezes com posturas altamente abertas à participação da sociedade civil, mesmo quando o enfoque geral adotado pelo governo pode ser o de resistência a essa participação”.

Essa pluralidade de interesses e posições assumidas nos conselhos faz com que paridade numérica não signifique paridade política, que possa vir se transformar em poder de decisão. Dessa forma pode-se afirmar que se perpetua uma constante disputa pela hegemonia dentro dos conselhos, tendo o Estado o “braço” mais forte neste “jogo” de interesses e poder. Para Tatagiba (2002: 59):

“Nesse sentido, parece correto supor que a obrigatoriedade legal da paridade como princípio de equivalência entre Estado e sociedade civil nos conselhos, embora absolutamente fundamental, não é, contudo, suficiente para garantir a equivalência real (...) A paridade, portanto, parece intrinsecamente relacionada não apenas ao reconhecimento da legitimidade da representação do “outro”, mas também à capacidade de estabelecer com ele acordos contingentes em torno de demandas específicas”.

Essa complexa relação entre os diferentes representantes, tanto do campo estatal, quanto da sociedade civil, expressa a dificuldade central do reconhecimento do direito de participação e representatividade dos outros atores. Estudando conselhos tutelares no estado de São Paulo, Silva (1994:95), citado por Tatagiba (2002), afirma que “negando

a legitimidade da participação do ‘outro’, os conselheiros ameaçam, igualmente, a legitimidade dos conselhos tutelares, pois recusam o pluralismo e a existência do conflito, a *raison être* das experiências poliárquicas e democráticas”.

Considerar a heterogeneidade dos atores, respeitando as diferenças, é fundamental para a articulação de projetos portadores de interesses específicos. “É do confronto argumentativo e da tentativa de diálogo entre grupos que defendem interesses distintos, e, por vezes, claramente antagônicos, que o conselho extrai sua força” (Tatagiba, 2002), constituindo-se em lócus de práticas democráticas.

Um outro ponto levantado por Tatagiba (2002), como dificuldade à consolidação dos conselhos diz respeito a representatividade dos conselheiros, considerando a relação destes com as entidades/grupos que dizem representar. Para a autora quanto mais forte esta relação (representante-representados), tornam-se maiores as possibilidades de interesses diferentes serem representados nestes espaços, ou, dito de outro modo, quanto mais forte essa relação, maior a possibilidade dos representantes “falarem pelos projetos dos representados”.

Tratando especificamente dos representantes governamentais, Tatagiba (2002) afirma que a relação destes com as agências estatais que representam são, geralmente, frágeis, levando estes a se posicionarem nos conselhos expressando suas opiniões e não opiniões que reflitam uma posição estatal.

Essa fragilidade nessa relação pode refletir a pouca importância que algumas esferas estatais atribuem aos conselhos, designando, por isso, sua representação à funcionários, as vezes, pouco qualificados ou, até, com pouco ou nenhum poder de decisão. Essa situação tem levado, em muitos casos, a uma baixa participação e alta rotatividade destes representantes, fatores esses que agravam a interlocução entre Estado e sociedade civil, uma vez que muitos dos encaminhamentos dos conselhos

devem ser negociados no âmbito dos governos (municipal, estadual e federal), no qual tais representantes deveriam “fazer pontes”, funcionando como mediadores dessa relação.

No caso dos representantes não-governamentais, Tatagiba (2002) aponta a mesma fragilidade na relação representante - representados. Nos termos da autora não há, necessariamente, um debate prévio da pauta em disputa nos conselhos com a base, demonstrando que as entidades, movimentos sociais e organizações não-governamentais outras, elegem seus representantes mais os atribui pouco respaldo e, muitas vezes, quase nenhum acompanhamento as suas ações. A autora aponta como estratégia para solucionar tal distanciamento, a experimentação de formas de comunicação mais amplas, que possam abranger grande número de representados e discussões prévias as dos conselhos, nas quais a busca do consenso de opiniões fosse o objetivo, visando que o representante tivesse sua voz no conselho falando pelos interesses da maioria dos representados<sup>67</sup>.

Diante esse duplo distanciamento, tanto dos representantes governamentais com as agências estatais, quanto dos representantes da sociedade civil com suas bases, Tatagiba (2002: 66) conclui:

“Esse distanciamento dos conselhos em relação às entidades sociais e aos órgãos da administração pública responsáveis pela execução das políticas, para além dos efeitos negativos relatados, traz ainda como consequência perversa a baixa visibilidade social dos conselhos. Ou seja, se, por um lado, as deficiências de comunicação dos conselheiros com suas bases se traduzem na conformação de públicos fracos no processo deliberativo no interior dos conselhos, por outro, essas fissuras na comunicação diminuem a força dos conselhos enquanto públicos que disputam numa esfera pública mais ampla. Sem capilaridade social, os conselhos são levados ao isolamento e à debilidade”.

---

<sup>67</sup> Essa realidade vem sendo vivenciada pelo FOAFAP, do qual participam os assentados em Aurora da Serra (Apodi-RN).

Neste contexto torna-se crucial uma melhor qualificação dos conselheiros para o pleno funcionamento dos conselhos. Tatagiba (2002) afirma que os estudos permitem tecer algumas considerações sobre esse tema, e

“A mais importante delas é o reconhecimento unânime da falta de capacidade dos conselheiros, tanto governamentais quanto não-governamentais, para uma intervenção mais ativa no diálogo no interior dos conselhos. Esse reconhecimento caminha junto com a defesa de programas de capacitação e com o debate sobre os conteúdos desses programas” (Tatagiba, 2002: 69).

A autora aponta tal desqualificação como um dos principais obstáculos para a atuação efetiva dos representantes, principalmente, os não-governamentais. Para ela fica-nos um conjunto de perguntas ainda sem respostas: 1) Qual o significado da existência dos conselhos, se não estamos preparados para ocupar este espaço e aí disputarmos projetos?; 2) Como melhorar a qualidade da representação de tais conselheiros sem elitizar e/ou burocratizar o processo participativo?; 3) Como capacitar sem torná-los especialistas, mas com capacidade de discutir com os representantes governamentais, questões técnicas?; 4) Como amenizar os efeitos das desigualdades sociais nos processos deliberativos?

Para Tatagiba (2002) tais questões tornam-se mais importantes se considerarmos os contextos de altas taxas de analfabetismo, nos quais a cultura política supervaloriza os conhecimentos técnicos em detrimento dos outros saberes, muitas vezes, construídos em uma longa trajetória de árdua militância e aprendizados.

Nesse cenário são consideradas importantes iniciativas de organizações não-governamentais e movimentos sociais que têm investido na capacitação de conselheiros e entidades/organizações que representam. Tatagiba (2002) cita o exemplo da Escola de Formação Quilombo dos Palmares (EQUIP), sediada em Recife/PE e com atuação em todo nordeste brasileiro, para ela:

“O grande diferencial que parece existir no trabalho da EQUIP é que a sua qualificação não se dirige aos conselheiros individualmente, mas às entidades. A perspectiva que adotam é de que não adianta qualificar o representante não-governamental, tendo em

vista a enorme rotatividade destes; para a EQUIP, é preciso qualificar os movimentos e as entidades, combinando conteúdos técnicos e políticos, com base na premissa de que o enfraquecimento da ação dos conselheiros não-governamentais não se restringe ao pouco domínio da técnica, mas também a uma grande dificuldade cultural de assumir uma postura de negociação com o Estado” (Tatagiba, 2002: 71).

A sistematização das experiências que apontem soluções para estes obstáculos mais frequentes e gerais, com posterior divulgação e socialização ampla dos materiais produzidos, bem como, programas de rádio e televisão e câmaras técnicas são apontados como instrumentos capazes de contribuir nessa capacitação. Especificamente sobre as câmaras técnicas, Tatagiba (2002: 73) afirma:

“Por meio delas, seria possível minorar o problema do desconhecimento da técnica sem ter que transformar os conselheiros em especialistas, o que (...) pode significar problemas desses com suas bases. Essas câmaras técnicas cumprem a função de produzir estudos e pesquisas voltadas a legitimar as intervenções e posições assumidas pelo conselho no debate com o corpo técnico da prefeitura, e/ou assessorar os conselheiros populares (...) incidindo assim de forma direta sobre as desigualdades de competência entre os conselheiros”.

Para Tatagiba (2002) consolidar conselhos significa, também, transformá-los em espaços públicos dialógicos, nos quais o Estado esteja aberto à partilha do poder, abrindo mão de qualquer tipo de controle sobre a agenda temática dos conselhos, permitindo, dessa forma, que a definição dos temas e projetos relevantes e pertinentes se dê de acordo com o interesse majoritário.

No que diz respeito aos assuntos pertinentes e relevantes, percebe-se que a bibliografia enfoca uma centralização em aspectos relacionados à legislação e organização interna dos conselhos, como a elaboração de regimentos. Nos termos de Tatagiba (2002: 77)

“Enquanto para alguns segmentos ‘formular políticas públicas’ significa traçar as grandes diretrizes norteadoras da área, atuando mais no atacado, definindo prioridades de investimentos, traçando metas de longo prazo, etc., para outros, o conselho exerce seu papel deliberativo quando responde de forma efetiva às necessidades efetivas da população (...) Está em jogo nos conselhos uma rica e importante disputa em torno dos assuntos ‘pertinentes’ e ‘relevantes’, que ora se traduz nas tentativas de definir o que

seja ‘formular políticas públicas’, ora aparece nos debates acerca das ‘verdadeiras’ atribuições dos conselhos”.

Nessa disputa, a pertinência e relevância de temas a serem incluídos na pauta dos conselhos são fortemente marcadas, em muitos contextos, por uma imposição unilateral de interesses governamentais. Essa situação é facilitada quando a atribuição de elaboração de tais pautas é dada à presidência dos conselhos, ou às pessoas por esta designada. Essa assertiva é pertinente, tendo em vista que, em um grande número de conselhos a presidência é ocupada por representantes governamentais, favorecendo o direcionamento do debate (TATAGIBA, 2002).

A autora aponta como possíveis soluções para tal realidade dos conselhos a democratização na elaboração das pautas, por exemplo, com a formação de mesa diretora, composta por membros representantes dos diferentes segmentos representados, tirando a centralidade da “mão” da presidência, ou ainda, a elaboração de atas detalhadas<sup>68</sup>, que depois de lidas e aprovadas fossem amplamente divulgadas entre os conselheiros e as instituições/agências que estes representam.

Para Tatagiba (2002) as experiências dos conselhos estão marcadas por uma resistência do Estado, em maior ou menor grau, variando de acordo com o contexto político, em partilhar poder.

Citando estudo específico sobre o Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, realizado por Riachelis (1998), Tatagiba (2002) afirma que tal resistência do governo em partilhar poder de decisão traduz-se em tentativas de esvaziamento, e conseqüente enfraquecimento e neutralização do papel dos conselhos. A autora ressalva que essa posição governamental não deve ser generalizada, já que em alguns casos, representantes governamentais, dependendo do seu perfil político, firmam parcerias

---

<sup>68</sup> As atas teriam, aí, um papel além de mero registro burocrático, devendo pois não serem resumidas, mas sim, registrar posições políticas, conflitos, consensos e propostas.

com a sociedade civil, embora estas se dêem em questões mais pontuais, não envolvendo um projeto político mais amplo.

Ainda sobre o CNAS, Tatagiba (2002: 82) cita:

“essas parcerias pontuais com membros do governo foram por muitas vezes utilizadas como estratégia para fazer frente à enorme concentração de poder no executivo, que abalava o potencial deliberativo do conselho. Uma outra estratégia foi buscar criar uma correlação de forças favorável no âmbito da sociedade civil. As conferências estaduais e municipais e a conferência nacional de Assistência Social foram momentos privilegiados nessa tentativa de se reforçarem os vínculos orgânicos com as bases sociais e dar visibilidade pública às questões relacionadas à assistência social, redefinindo conceitos e propondo novos significados”.

Embora caminhos estratégicos, possam, felizmente, serem exemplificados, eles não são, ainda, generalizáveis, pois em muitas outras experiências o diálogo entre Estado e sociedade civil nos conselhos é dificultado, por vezes, impossível.

“Nos casos em que os governos não conseguem compor um conselho de ‘aliados’, ou quando sua hegemonia está por algum motivo ameaçada, é o boicote e as tentativas de esvaziamento que são usados como estratégias privilegiadas de ‘convencimento’. Ao lado destas, também se destacaram, como estratégia de desarmamento dos conflitos, as tentativas de cooptação e manipulação” (TATAGIBA, 2002: 87).

Apesar dessas limitações as experiências dos conselhos reforçam o aprendizado de uma nova cultura política que tem se desenvolvido com diferentes resultados em cada canto do país. Nos termos de Tatagiba (2002: 90):

“Os encontros entre Estado/sociedade nos conselhos parecem regidos por uma lógica contraditória, marcada pela correlação entre o peso relativo dos traços autoritários das instituições estatais brasileiras e o peso relativo do recente adensamento da sociedade civil, através da criação de novos espaços de negociação e representação políticas. Os conselhos, nesse sentido, encarnam ambigüidades, os desafios e as promessas de uma forma partilhada de construção de políticas públicas, sob a égide de uma cultura política na qual predominam referências autoritárias (...) os conselhos aparecem como espaços nos quais se gesta um importante aprendizado de convivência democrática, tanto para os atores da sociedade, quanto do Estado, indicando a gestação de uma tendência contrária à privatização dos espaços e dos assuntos públicos, marca da constituição do Estado e da sociedade no Brasil”.

De forma complementar cabe ainda discutir um ponto levantado por Tatagiba (2002), que diz respeito ao papel dos conselhos enquanto espaços deliberativos. Sobre esse tema a bibliografia apresenta a existência de controvérsias. Alguns argumentos

afirmam que os conselhos podem desempenhar um papel significativo no controle social das ações do Estado, ou ainda servir como canal principal para “dar voz” aos grupos sociais excluídos. “Conselhos com baixa capacidade deliberativa podem ser fortes no controle da aplicação dos recursos orçamentários ou na execução dos programas e projetos”. Mas esse papel fiscalizador e reivindicatório não pode subestimar o papel da deliberação “enquanto um preceito legal profundamente impactante, no sentido da radicalização da partilha do poder” (TATAGIBA, 2002: 91).

Nesses termos, corroborando Sales (2006), Tatagiba (2002) afirma citando Maués (1999):

“É esta prerrogativa que torna os conselhos arranjos institucionais profundamente promissores no sentido da reforma democrática do Estado (...) a criação de órgãos de coordenação das políticas públicas com a participação de representantes da sociedade não é novidade no Direito brasileiro, tendo acompanhado a ampliação das atividades do Estado a partir de 1930, sem, entretanto, significar uma democratização das decisões, inclusive pelas funções meramente consultivas que lhes eram atribuídas” (TATAGIBA, 2002: 92-93).

Na tentativa de aprofundar esse debate sobre a eficácia deliberativa dos conselhos gestores, Tatagiba (2002) afirma que uma revisão bibliográfica sobre o tema aponta que estes espaços, geralmente, não têm cumprido a vocação deliberativa. Embora essa análise possa ser frágil, considerando-se o curto tempo de funcionamento dos “novos” conselhos no país, ela é recorrente e permite elencar algumas limitações centrais para que os mesmos não deliberem e assumam uma posição apenas reativa e não propositiva.

Nesta conjuntura os conselhos parecem capacitados, apenas, para reduzir as transgressões por parte do Estado, através do controle de prestações de contas e serviços prestados. Agindo dessa forma tais espaços não funcionariam como elaboradores de políticas públicas, indutores da ação estatal.

Esta fragilidade deliberativa pode está relacionada, ainda, a uma ambigüidade presente, quando se discute a inserção institucional dos conselhos gestores. Que lugares tais espaços teriam no arranjo institucional governamental? Espaços públicos independentes e autônomos ou “braços” do Estado?

Draibe (1998: 2), citado por Tatagiba (2002: 94-95), parece sintetizar de forma bastante coerente este dilema.

“Afim, o que são os conselhos? Constituem estruturas governamentais – nesse caso, submetidos á lógica do Estado e às pressões do sistema de forças hegemônicas? Ou conformam uma esfera pública, ao alargar o espaço democrático e transformarem-se no *locus* por excelência da constituição de atores coletivos e de sujeitos políticos autônomos (...) os conselhos representam e advogam, ou também fiscalizam e executam? (...) Onde se localizam as fronteiras que separam conselhos e governo, no campo concreto das deliberações de políticas?”

Dessa forma como as funções dos conselhos e dos órgãos administrativos governamentais não estão bem definidas na legislação que impulsionou a criação dos conselhos, essa divisão de funções acaba se dando a partir de acordos possíveis, sempre perpassados por correlações de forças, que caracterizam embates entre os conselhos, o poder executivo e, muitas vezes, o poder legislativo.

“No caso dessas correlações de forças serem muito desfavoráveis, o conselho pode ser levado ao isolamento, passando a uma existência meramente formal, porque obrigatória. Quando isso acontece, ao invés de atuar para reinvenção institucional, os conselhos gestores podem constituir-se enquanto *institucionalidade paralela*, com pouco ou nenhum efeito democratizante sobre as instituições estatais (...) Dessa *institucionalização incompleta*, decorrem as dificuldades em definir até onde suas deliberações possuem poder vinculante. Não é consenso no âmbito da literatura pertinente, se deve ou não o Estado acatar as decisões dos conselhos (...) A questão das interfaces dos conselhos com as demais instâncias representativas é uma questão ainda em aberto, que carece de definições legais mas, talvez, principalmente, de disposição política para legitimar as decisões dos conselhos nos órgãos da administração pública e nos espaços legislativos, construindo adesões e reconhecimentos”(TATAGIBA, 2002: 95 - 96).

Por fim, Tatagiba (2002) aponta como uma limitação à consolidação dos conselhos como espaços deliberativos a grande dificuldade de gestão de fundos financeiros. Para a autora a corrupção, as trocas eleitoreiras e os conchavos políticos

têm marcado, em muitos casos, os repasses e aplicações dos recursos financeiros, oriundos de fundos, sobretudo, os da área social.

Diante os desafios postos e as possibilidades que ainda assim sinalizam os conselhos gestores, Tatagiba (2002: 100) conclui:

“A institucionalização da participação popular nas políticas públicas foi um grande avanço, uma conquista importante dos setores democráticos à qual é preciso dar consequência e efetividade na prática concreta. Se os desafios, como vimos, são imensos, grande tem sido a criatividade na busca de soluções. Apenas o tempo será capaz de dizer se esses esforços serão suficientes, ou se os constrangimentos e as limitações atuais inviabilizarão os conselhos como um dos campos de luta dos setores progressistas pela ampliação e aprofundamento da democracia no Brasil”.

No âmbito específico da gestão de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural, ganham expressividade a partir de meados dos anos de 1990, os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural – CMDR, responsabilizados, pelo governo federal, pela gestão do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF. Essa expressividade reflete na produção acadêmica sobre o tema, e faz com que objetivemos revisar algumas contribuições, buscando as particularidades desses conselhos, bem como as semelhanças e possíveis generalizações com o contexto até aqui explicitado.

Abramovay (2003), afirma que apesar dos CMDR fazerem parte da história recente do país, tendo em vista que a maioria destes foi criada a partir de 1997, é possível elaborar algumas reflexões sobre o seu funcionamento, embora não existam estudos sistemáticos sobre os mesmos.

Pensando conselhos gestores de uma forma em geral, Abramovay (2003) afirma, corroborando com Sales (2006) e Tatagiba (2002) que:

“A profusão de conselhos gestores é a mais importante inovação institucional das políticas públicas no Brasil democrático. Não há estudo sobre o tema que não enfatize a precariedade da participação social nestas novas organizações e sua tão freqüente submissão a poderes locais dominantes. Mas é praticamente unânime o reconhecimento do potencial de transformação política que os conselhos encerram. Se eles tendem muitas vezes a reproduzir um ambiente social avesso à ampla discussão dos assuntos públicos, não é menos certo que sua simples existência abre caminho para a entrada na vida dos indivíduos e dos grupos organizados de temas até então ausentes (...) o simples

fato de existirem conselhos abre caminho para que se amplie o círculo social em que se operam as discussões sobre o uso de recursos públicos” (Abramovay, 2003: 57).

Analisando as experiências dos CMDR, fundamentado, sobretudo, num estudo realizado pelo consórcio EMATER – PR/DESER (2001), o autor afirma que por serem criados com o objetivo de gerenciar a linha de infra-estrutura e serviços do PRONAF, tais conselhos são levados a atuarem de forma burocratizada, para instrumentalizar o repasse de recursos federais para o poder local, embora sob uma supervisão da sociedade civil. Dessa forma os conselhos funcionariam, apenas, como “porta de entrada” dos créditos nos municípios. Refletindo sobre essa idéia, Abramovay (2003: 59) aponta:

“Tanto os movimentos sociais que lutaram por sua criação, como os técnicos que o animam até hoje sabem que a passagem do acesso ao crédito para um programa de desenvolvimento depende da ação organizada dos conselhos. A missão fundamental dos conselhos é descobrir os potenciais de desenvolvimento que os mecanismos convencionais de mercado são incapazes de revelar, sobretudo em regiões menos favorecidas. O problema é que, na maior parte das vezes, a forma de criação destes conselhos, seus modos de funcionamento e o alcance de suas ações, ao que tudo indica, não estimulam o preenchimento das funções básicas para as quais foram organizados”.

Para ele outra idéia central que deve nortear o entendimento do papel e o funcionamento dos CMDR é a qualificação dos conselheiros, enfatizada também por Sales (2006) e Tatagiba (2002). “Tanto os representantes sociais como o corpo técnico envolvidos na construção dos conselhos estão mal preparados para enfrentar o desafio dos processos de desenvolvimento no meio rural” (ABRAMOVAY, 2003: 59).

Pensando especificamente a gestão do PRONAF no interior dos CMDR, Abramovay (2003) afirma ser preciso que os Planos de Desenvolvimento Rural – PDR adotem uma perspectiva regional e não municipal, bem como os critérios para escolha de tais regiões devam ir além de critérios quantitativos, como população e percentual de pobreza, incluindo a capacidade inovadora dos projetos, como critério qualitativo de seleção.

Partindo dessas características Abramovay (2003) sinaliza que os limitantes à consolidação dos CMDR parecem ser reflexos de falhas na transferência institucional. Embora estas falhas não sejam generalizáveis a todos os municípios, o autor as considera bastante recorrentes, logo, passíveis de reflexão. Para ele seriam problemas básicos:

- 1) A formação dos CMDR se dá em contrapartida a possibilidade de recebimento de recursos públicos, atendendo as exigências da legislação, não expressando dessa forma uma dinâmica local significativa;
- 2) Nas reuniões dos CMDR a participação comunitária não é significativa;
- 3) Há uma forte presença do poder público local na gestão dos CMDR, inclusive ocupando os cargos de presidência;
- 4) Os CMDR vêm assumindo um caráter consultivo, ao invés de assumirem uma postura deliberativa.

Analisados superficialmente tais problemas coincidem com as limitações apontadas por Sales (2006) e Tatagiba (2002), para conselhos dos mais diferentes setores como saúde, educação, Assistência Social e Direitos da Criança e Adolescentes. Neste contexto os conselhos voltados para o desenvolvimento rural teriam alguma particularidade?

Nos termos de Abramovay (2003) no que se refere ao primeiro problema listado, essa realidade parece similar a de outros tipos de conselhos, pois “apenas 2% dos conselhos municipais de assistência social no estado de São Paulo são anteriores a Lei Orgânica de Assistência Social de 1994, embora os conselhos sejam concebidos como instrumento de participação popular” (ABRAMOVAY, 2003: 60). Para ele:

“A atribuição de poder aos conselhos e, no seu interior, a obrigatoriedade legal da presença dos agricultores deveriam assegurar a participação das forças locais. De fato, o formato organizacional dos conselhos está totalmente voltado a este objetivo. Na verdade, não existe grande dificuldade em se transferir, do Governo Federal para o plano local, regras formais, estruturas administrativas e alguns procedimentos burocráticos. O problema é que não se transferem, num passo de mágica, valores, comportamentos, coesão social e, sobretudo, confiança entre os indivíduos que os estimulam a tomar em conjunto iniciativas inovadoras. Isso significa que o risco de existir apenas como formalidade necessária à obtenção de recursos públicos é inerente ao próprio processo de descentralização” (Abramovay, 2003: 60-61).

Tratando da participação nos CMDR, Abramovay (2003) aponta que apesar do caráter público das reuniões, quase nenhum estudo de caso destaca a participação “voluntária” de agricultores que não tivesse “assento” formal nos conselhos. Para ele:

“O maior desafio na construção de conselhos não está na capacidade de reunir um grupo composto por representantes dos poderes públicos locais e de representantes de agricultores. A questão é saber se o conselho tem a capacidade de representar mudança no ambiente institucional existente numa certa região” (ABRAMOVAY, 2003: 61).

Esta mudança no ambiente institucional de cada região depende, sobremaneira, do papel que as diferentes organizações têm na construção de experiências de arranjos inovadores.

“Um conselho pode reforçar o sinal de que a sobrevivência depende da sujeição clientelista aos poderosos. Mas ele pode ser a ocasião de criar novas práticas que valorizem a participação, o controle social e o uso planejado dos recursos. O pressuposto básico para que uma organização adote práticas inovadoras é que haja, no contexto em que atua, outras organizações voltadas a novos conhecimentos e habilidades capazes de representar um contrapeso às formas convencionais de dominação. É claro que este processo não se desenvolve (...) sem contrariar frontalmente os interesses de certos grupos sociais” (ABRAMOVAY, 2003: 61)<sup>69</sup>.

Entendendo esse processo de enfretamento das formas convencionais de dominação como fundamental para consolidação dos conselhos, é possível afirmar que para os mesmos representarem mudanças, por exemplo, na gestão de recursos públicos, terão que desconstruir o centralismo historicamente exercido por políticos profissionais. Este processo de desconstrução, obviamente, seria favorecido pela ampliação da participação pública.

---

<sup>69</sup> Com este argumento, Abramovay (2003) reforça a importância de instituições como Universidades, ONG e diferentes movimentos sociais organizados, na assessoria, capacitação e acompanhamento de grupos sociais oprimidos, dentro dos conselhos gestores.

No entanto, participação pública significa um custo para os indivíduos, um investimento de tempo, que requer retorno, seja esse financeiro ou não, advindo no curto, médio ou longo prazo. Para Abramovay (2003), no caso dos CMDR, eles deveriam, apesar das regras formais às quais estão submetidos, ter por norma evitar que o seu funcionamento fosse confundido com o das instâncias políticas convencionais. “Ele deveria ser um local convidativo aos jovens, as mulheres, aos produtores da cultura, àqueles que se preocupam não só com a agricultura, mas com o conjunto da vida social no meio rural” (ABRAMOVAY, 2003: 63).

Esta contribuição de Abramovay (2003) leva-nos a reforçar a idéia da importância dos fóruns paralelos da agricultura familiar que permitem uma discussão mais autônoma dessa categoria, bem como, uma discussão temática mais ampla, que posteriormente, pode ser canalizada com maior potencial para “se fazer ouvir” em intervenções nos conselhos setoriais formais<sup>70</sup>. Nos termos do autor:

“É claro que se as reuniões do conselho forem pouco mais que um jogo de cartas marcadas para tomar decisões sobre cujo resultado ninguém tem dúvida, a participação será precária. Sempre que essas reuniões forem uma ocasião de refletir criticamente sobre a situação em que se vive, sempre que elas reforçarem o sentimento de pertencer a um conjunto, a um território que faz dos cidadãos os construtores de um projeto coletivo, sempre que resultarem na chance de se ampliar o círculo social por vezes tão limitado ao qual se restringem as relações humanas no meio rural, elas contarão com a presença crescente das forças vivas da sociedade local” (Abramovay, 2003: 63-65).

Abramovay (2003) destaca que a maioria dos estudos de caso sobre CMDR, aponta que a presidência dos mesmos é ocupada por funcionários públicos, sejam eles secretários de agricultura, seus representantes ou técnicos da Extensão Rural. Esta realidade parece explicável se pensamos a situação apenas pelo lado da exigência de certas competências burocráticas e administrativas requeridas para o desempenho de tal função, mas, por outro lado, enfraquece toda e qualquer perspectiva dos CMDR

---

<sup>70</sup> A experiência de criação destes fóruns paralelos da agricultura familiar foi uma realidade no contexto da pesquisa que fundamenta essa tese. Estes serão apresentados e discutidos mais profundamente na análise dos resultados de pesquisa, no capítulo IV.

funcionarem como um “espaço de formação de novas capacidades administrativas que permita a atribuição explícita de poder àqueles que não participam do corpo político eleito ou da administração pública profissionalizada” (ABRAMOVAY, 2003: 65).

Certa desqualificação dos conselheiros para intervenção, principalmente técnica e administrativa, é também apontada por Abramovay (2003) como limitante ao funcionamento pleno dos conselhos. Essa realidade, em seu entendimento, faz com que o processo de tomada de decisões torne-se, majoritariamente, papel de outros representantes, que não os agricultores familiares, e reforça o caráter consultivo dos CMDR, quando na verdade poderiam funcionar como espaços deliberativos. Como proposta para amenizar esse quadro, o autor propõe a participação de ONG, Universidades e outros atores comprometidos com a capacitação de conselheiros, considerados mais frágeis nesse *campo*. Para ele:

“Esta participação da universidade, dos professores de colégios agrícolas, das ONG, na vida cotidiana dos conselhos não pode ser esporádica: planejar e executar o planejamento do destino de uma região não é um atributo natural dos indivíduos e para que possam exercê-lo ao mesmo tempo com sentido de justiça e competência é fundamental que contem com assessoria permanente, capaz de estimular a reflexão crítica, a monitoria administrativa e, sobretudo, os processos de avaliação quanto aos resultados das atividades (...) O conselho deve tornar-se um meio de colocar a inteligência e as aptidões técnicas locais a serviço da construção de um projeto de desenvolvimento territorial que consiste, basicamente, na coordenação voluntária e planejada dos esforços e das capacidades das forças vivas de uma determinada região” (Abramovay, 2003: 66)<sup>71</sup>.

Abramovay (2003) ressalva que não podemos assumir uma análise essencialmente pessimista sobre os CMDR, pois as exceções as limitações expostas existem e devem ser destacadas, para que não reforcemos apenas a idéia de que a burocratização e, conseqüente baixa representatividade, sejam características natas de tais espaços públicos.

---

<sup>71</sup> Esse tipo de participação proposto por Abramovay (2003) pode ser classificado como participação mediante acompanhamento, definida por Caporal (2004: 69) como aquele tipo de participação no qual “as pessoas atuam de forma conjunta e com o apoio de organizações externas, que respeitando suas dinâmicas de ação social coletiva, complementam suas carências, depois de serem demandadas pelos participantes e mediante processos de aprendizagem coletiva. A seleção de alternativas e as decisões são prerrogativas dos participantes”.

Após citar um conjunto de estudos de casos que considera como experiências bem sucedidas e inovadoras, Abramovay (2003: 68-69), conclui:

“Apesar disso [**limitações**], os conselhos freqüentemente permitem a expressão pública de uma organização difusa e capilar de pequenas associações locais, grupos de agricultores mais ou menos formalizados voltados à venda de produtos, ao uso de equipamentos em comum, formas de agregação social na maior parte das vezes pouco conhecida e pouco documentada. Talvez o mais importante desafio histórico dos conselhos de desenvolvimento rural esteja na valorização desta vida associativa no meio rural que não se confunde com as organizações formais como os sindicatos e as cooperativas, mas que forma o substrato que lhes dá sentido e consistência. Um conselho marcado fundamentalmente pela presença de políticos, de sindicalistas e cooperativas e com tímida participação de agricultores das associações locais corre fortemente o risco de não ser mais que uma fraca correia de transmissão pela qual passa recursos federais [**estaduais ou municipais**] (...) Em suma, não existe receita que possa ensinar o segredo do funcionamento ‘justo e competente’ de um conselho gestor. Talvez o mais importante seja que as forças sociais comprometidas com o processo de desenvolvimento rural estejam conscientes da contradição inerente a esta forma que vem, cada vez mais, assumindo as políticas públicas. Seu potencial transformador é permanentemente ameaçado pela tentação de burocratizar as decisões, de incorporar o conselho à rotina da vida local, de permitir que seja dominado por direções já consolidadas” (grifos nossos).

Abramovay (2003) reforça ainda que os CMDR podem funcionar como espaços públicos inovadores ao se inserirem em realidades regionais se consideramos que

“É no plano municipal que os cidadãos têm as melhores oportunidades de controle sobre a vida pública, tanto em função do interconhecimento existente nos pequenos municípios, como da existência das instâncias representativas do prefeito e da câmara de vereadores. A vida dos pequenos municípios caracteriza-se por uma espécie de transparência que poderia, em tese, favorecer a ação coletiva” (ABRAMOVAY, 2003: 69)<sup>72</sup>.

No entanto para o autor é necessário extrapolar a esfera do município, como unidade de desenvolvimento. É preciso pensar a importância dos consórcios de municípios e compreender que um CMDR, não se confunde com os conselhos setoriais (Saúde, Educação, Assistência Social, etc.), mas deve propor e incentivar a articulação das diferentes forças sociais, no caminho da consolidação de territórios. Caso não se extrapole a noção do município, como unidade de desenvolvimento, os Planos de

---

<sup>72</sup> Essa aparente transparência social citada por Abramovay (2003), como favorecedora da ação coletiva, pode ser entendida como uma “faca de dois gumes”, já que ao mesmo tempo em que permite reconhecer parceiros potenciais envolvidos no “jogo” dos conselhos, permite situar opressores históricos, envolvidos no mesmo cenário, suas formas de coerção, cooptação, enfim de dominação. Dessa forma, essa transparência social pode tanto potencializar a ação coletiva, como inibi-la.

Desenvolvimento Rural – PDR tornar-se-ão listas de demandas apresentadas pelos municípios aos governos federais e estaduais, enfocando, quase estritamente, o setor agrícola, visando o fortalecimento da agricultura e dos agricultores, sem nenhuma perspectiva de desenvolvimento regional duradouro. Nos termos de Abramovay (2003: 75-76):

“Um conselho de desenvolvimento rural não pode ser norteado pela preocupação estrita de oferecer condições melhores ao funcionamento das unidades agropecuárias de um determinado município. Este horizonte o condenará fatalmente à frustração e será incapaz de mobilizar as melhores energias e os melhores talentos das forças vivas da região (...) A primeira missão de um conselho de desenvolvimento rural consiste em insurgir-se contra a crença fatalista tão arraigada na opinião brasileira de que as palavras rural e desenvolvimento são antagônicas. O que a experiência internacional tem mostrado é que tanto nos casos das regiões urbanas mais problemáticas, como nas áreas rurais, o processo de desenvolvimento depende de uma ação pública reunindo atores governamentais de diferentes áreas e a sociedade civil local. Esta unidade – que é sempre conflituosa – não pode servir apenas para legitimar poderes políticos tradicionais”<sup>73</sup>.

Para tanto, tais conselhos deveriam ter metas ambiciosas, despertando nos atores o interesse para participar, bem como, metas bastante realistas, que possam ser alcançadas num prazo predeterminado. É preciso, ainda, empenho dos CMDR nas (re)descobertas das vocações territoriais, que devem ser valorizadas socialmente.

“Se a base desta valorização está nos agricultores familiares, o segredo dos processos inovadores reside exatamente na capacidade de que o planejamento não se confine à esfera estrita e convencionalmente estabelecida do que já se faz em agricultura” (Abramovay, 2003: 76).

Para Abramovay (2003) os CMDR devem ainda ser capazes de estabelecer contratos confiáveis, tanto entre eles e os beneficiários das políticas públicas, ali gerenciadas, quanto entre eles e os agentes financiadores. Assim

“o maior desafio dos conselhos de desenvolvimento rural, nesse sentido é que deixem de ser unidades de recepção de recursos federais e se convertam em centros de reflexão, planejamento, estabelecimento de metas e contratos, quanto ao destino das regiões que representam” (Abramovay, 2003: 77).

---

<sup>73</sup> A perspectiva de Desenvolvimento adota por Abramovay (2003) fundamenta-se na contribuição de Sen (2000), para quem desenvolvimento requer aprendizado e liberdade, mas precisamente, deve ser compreendido como o processo de ampliação das capacidades dos indivíduos fazerem escolhas.

Uma outra referência que gostaríamos de incorporar a nossa reflexão é o trabalho de Marques (2004) que analisa treze CMDR nos estados do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Paraíba. Nos termos do autor seu trabalho se enquadra num

“fértil campo de análise sobre as lógicas da ação, as características dos discursos e o poder dos atores implicados na constituição de novas instâncias de tomada de decisão (...) Neste campo são analisados os processos de produção de idéias, de dominação e de contestação, em torno das esferas locais de poder” (Marques, 2004: 51).

Marques (2004) inicia sua análise questionando os diferentes princípios de paridade adotados nos CMDR. Corroborando com Abramovay (2003) e Tatagiba (2002) ele afirma a insuficiência da paridade numérica enquanto facilitadora da igualdade de poder de decisão no interior dos conselhos. Para ele:

“uma paridade efetiva para a tomada de decisão requer a aquisição de competências pelos atores implicados. Dessa maneira, o acesso à informação e à formação constitui um aspecto fundamental para a participação no campo político. Efetivamente, o conhecimento permite interpretar e transformar as informações, assim como ponderar sobre um amplo leque de implicações relativas à tomada de decisão. Em consequência, a desigualdade não se resume ao número de representantes de cada parte” (Marques, 2004: 53).

Analisando a questão dessa maneira Marques (2004) aponta a necessidade de inclusão de princípios qualitativos que façam com que esta paridade seja realmente igualitária. Neste sentido o autor cita a realização de cursos sobre temas como gestão social, como fundamentais para o processo de formação dos conselheiros.

Marques (2004) segue a análise questionando a representatividade dos atores nos CMDR, sua legitimidade, seus interesses e poderes.

Um esforço empreendido pelo autor, importante para essa tese, é a busca da compreensão de continuidades e transformações nas lógicas hierárquicas e no funcionamento do campo sócio-político municipal, a partir da implantação de processos participativos, via os conselhos. Esta importância é atribuída por entendermos que são,

sobretudo, as transformações no campo sócio-político local que favorecerá ou inibirá a ação coletiva dos assentados aqui estudados<sup>74</sup>. Para ele:

“Destaca-se, por um lado, circunstâncias nas quais os conselhos contribuem ao surgimento de novas práticas e idéias (valorizando as particularidades dos agricultores familiares, assim como sua autonomia no campo político) e, por outro lado, situações que permitem a recriação de mecanismos de dominação e de obstáculos à emancipação da agricultura familiar” (Marques, 2004: 61).

Nos termos de Marques (2004) a criação dos conselhos se insere num rearranjo do Estado, visando amenizar os efeitos perversos de um processo de liberalização econômica. Neste sentido sua hipótese central de análise afirma:

“Nesta perspectiva, a esfera local parece o domínio preferencial concedido aos pobres para uma participação social. No entanto, esta última é extremamente limitada, pois não atinge as macroestruturas do sistema econômico ou geopolítico. De toda forma, a prática democrática na base constitui um campo de formação para o exercício do poder e um meio capaz de influenciar as estruturas profundas da sociedade. Desta maneira, as aberturas à participação encontram-se no centro das lutas sociais e devem ser consideradas num movimento dialético das forças presentes na sociedade” (Marques, 2004:62).

Reforçando a idéia assumida deste o início dessa tese de que os conselhos constituem-se espaços de disputa, Marques (2004) destaca o desencontro entre os conhecimentos técnicos e administrativos, que embasam as tomadas de decisões no interior dos conselhos, e os conhecimentos dos agricultores familiares, aqueles que enquanto beneficiários, deveriam ter maior poder de decisão. Para ele:

“Convém salientar que os programas participativos valorizam intensamente o saber objetivo, as normas e as regras, enquanto que a palavra daqueles para quem a política é concebida é, em geral, menosprezada. No Estado, as competências reconhecidas são definidas pelo saber técnico-científico, a especialização, o conhecimento das normas e a capacidade para elaborar diagnósticos e prescrições. De fato, estas competências definem as bases de exclusão e de inclusão no campo político. Assim, são valorizados os atributos que excluem os agricultores familiares, ainda mais que o saber tradicional é considerado como uma barreira à modernização. Desta forma, os agricultores devem se submeter às exigências do saber técnico a fim de poder reivindicar participação” (Marques, 2004: 62).

Diante deste contexto, Marques (2004: 63) conclui:

“Seja como for, os agricultores familiares tentam fazer valer seus interesses, esperanças e pontos de vistas. Desta maneira, constitui-se um campo de conflitos e de lutas sociais

---

<sup>74</sup> Corroborando com o conceito de oportunidades políticas de que nos fala Sidney Tarrow.

no qual a produção e a reprodução das identidades sociais específicas tornam-se possíveis. Mesmo assim, o agricultor continua, em grande medida, dependente de alianças para formular e legitimar suas propostas. Este espaço de negociação política exige o estabelecimento de um diálogo entre dois mundos diferentes e conflituosos, diálogo que pressupõe fundamentalmente o reconhecimento da diversidade”.

Considerando estas limitações, ainda é possível afirmar que os CMDR podem contribuir com uma maior transparência, sobretudo, na gestão dos recursos públicos; com a manifestação dos conflitos na esfera local e; com a democratização das instâncias de poder. Para isso dependem de uma conjugação de forças locais comprometidas com o pleno exercício da cidadania e, conseqüentemente, com o direito a participar. Em seu estudo Marques (2004) analisa diferentes atores presentes nos conselhos, buscando entender o papel de cada um deles no processo da construção do reconhecimento do “eu”, do “nós” e do “outro”<sup>75</sup>.

Tratando da representação sindical nos CMDR, Marques (2004) aponta que apesar da heterogeneidade de situações nas quais estas entidades tentam representar categorias distintas, como assalariados rurais e pequenos agricultores, a categoria agricultura familiar vem buscando espaço, o que tem resultado numa tímida renovação do quadro de dirigentes e de algumas práticas políticas<sup>76</sup>. Para Marques (2004: 64)

“Nesse contexto, o peso crescente das demandas da agricultura familiar incita, no interior dos sindicatos, a valorização dos temas ligados à comercialização, à qualidade dos produtos, à agroindústria comunitária e à tecnologia agrícola. Por sua vez, estes debates suscitam a emergência de outros problemas, como a gestão dos recursos, o poder local ou a formação profissional. Em particular, a municipalização das políticas públicas contribui para a reorientação da ação sindical em direção da arena municipal”.

Essa emergência da categoria agricultura familiar, desafiando a estrutura sindical pode ser analisada no bojo de uma “crise” caracterizada por uma evasão dos filiados aos

---

<sup>75</sup> Marques (2004) destaca a participação dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais – STRs, dos técnicos das empresas de assistência técnica, dos prefeitos, dos representantes das associações de agricultores familiares não assentados, dos agricultores familiares assentados, das organizações não-governamentais e de representantes da igreja católica, mais especificamente, no caso nordestino.

<sup>76</sup> Esta disputa no interior dos STRs resultou na criação da Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar – FETRAF, que organizada nacionalmente se contrapõe à prática histórica da Confederação dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG.

STRs; um distanciamento entre as bases e seus representantes, o que ocasiona um desencontro entre discurso e prática sindical; uma crescente burocratização dos trâmites institucionais e a tímida renovação nos quadros de dirigentes, anteriormente citada. Para Medeiros (1997) esta crise agrava-se com o enfraquecimento do modelo de negociação dos acordos salariais posto em prática pela CONTAG, bem como, por uma certa monopolização do debate sobre reforma agrária pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra - MST (MARQUES, 2004).

A pesquisa demonstra uma diversidade de situações nas quais os STR agem de forma diferenciada para intervenção nos CMDR. Na região sul evidenciam-se práticas voltadas ao incentivo à participação nos conselhos, visando o acesso ao crédito do PRONAF. Na Paraíba, algumas situações de atrelamento político entre lideranças sindicais e as oligarquias locais reproduzem, nos conselhos, relações históricas de dominação, levando a uma baixa representatividade dos dirigentes sindicais<sup>77</sup>.

Neste contexto entende-se que os representantes sindicais têm um papel fundamental no funcionamento e consolidação dos conselhos gestores de políticas públicas, no entanto estes devem estar comprometidos com práticas inovadoras de desconcentração de poder e, conseqüentemente, com a ruptura das práticas hierarquizadas de dominação que tendem caracterizar situações vigentes, principalmente, nos pequenos municípios brasileiros.

Marques (2004) reforça, mais uma vez, o papel dos técnicos da Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER, nos conselhos. Para ele a formação tecnicista, da maioria destes, não permite a compreensão das especificidades da agricultura familiar na atualidade. Neste tipo de formação os mesmos aprendem que o conhecimento

---

<sup>77</sup> Caso, semelhante ao analisado no município de Ipanguaçu, onde localiza-se o Assentamento de Santa Maria, um dos três estudados nessa tese.

científico é o único tipo de conhecimento válido, fazendo com que estes técnicos nunca o vejam como uma ferramenta de apoio ao saber dos agricultores.

Mais uma vez tornamos a tratar de redefinição das relações de poder. No caso dos técnicos observa-se o agravante de, muitas vezes, o “falar pelos agricultores” ser legitimado pelos próprios agricultores, que de tanto ouvirem relatos sobre sua pouca habilidade para o trato de questões técnicas e burocráticas, tornam-se convencidos disso, agindo passivamente e delegando as tomadas de decisões aos técnicos. Nos termos de Marques (2004):

“Assim, o agricultor é considerado como o *jeca tatu*, figura alegórica, sempre doente e subalimentado, que simboliza a ignorância. Para nosso interlocutor, o agricultor familiar se conforma a uma posição submissa. Esta resignação consolida sua imagem associada à incompetência para intervir nas políticas públicas (...) Incontestavelmente, os técnicos se encontram no centro de relações sociais muito desiguais (...) e apesar de tímida, uma reflexão crítica sobre o seu papel começa a se desenvolver. De fato, é incontestável que a idéia de participação dos agricultores familiares nas decisões que lhes dizem respeito requer uma outra concepção. A análise das intervenções dos técnicos no que se refere ao CMDR revela, no entanto, muita resistência, mesmo que algumas poucas concessões são perceptíveis no intuito da construção de um diálogo renovado com os agricultores familiares (...) Na medida que o saber científico representa uma fonte fundamental nestes afrontamentos, os técnicos que atuam na agricultura ocupam relativamente, uma posição privilegiada, podendo se apresentar como aliados importantes dos agricultores e como atores para uma mudança de percepção sobre a sociedade e a agricultura” (Marques, 2004: 69-70; 74-75).

No caso da atuação do poder executivo nos CMDR, Marques (2004) aponta que os prefeitos tendem a ocupar os cargos de presidência dos mesmos, ou nomear representantes, como os secretários de agricultura ou desenvolvimento rural, que, muitas vezes, detêm pouco poder de decisão. Esta característica permite a perpetuação de práticas hierárquicas desiguais, que podem levar à submissão das demais categorias representadas nos conselhos, bem como, a deslegitimação destes espaços como espaços deliberativos. Esta deslegitimação acontece já que as decisões tomadas nos mesmos não se efetivam, muitas vezes, por falta de vontade política dos chefes dos executivos municipais, que não endossam tais decisões.

Ressalvando que a situação explicitada anteriormente não se constitui numa regra, Marques (2004) descreve situações nas quais alguns CMDR vêm construindo autonomia e redefinindo os processos de tomada de decisão relativos à gestão de políticas públicas em alguns municípios. Mesmo assim destaca:

“A representação do poder executivo no interior dos conselhos permite analisar o funcionamento da máquina administrativa municipal, instrumento maior de reprodução de práticas clientelísticas. Os CMDR impõem uma reorganização da estrutura de decisão no nível municipal. Todavia, não se deve, de modo algum, negligenciar, no estudo deste fenômeno, a existência de uma tradição piramidal e patrimonialista do poder, bem como uma gestão dos bens essenciais a partir de uma troca desigual de dons e contradons (...) Historicamente, as prefeituras de pequenas e médias cidades são instituições opacas, pouco afeitas ao controle público. O executivo local possui, tradicionalmente, um poder desmedido em relação à câmara municipal, subordinada aos interesses do prefeito. Este último, considerado representante das oligarquias locais, simboliza de forma exemplar o mandonismo” (Marques, 2004: 76).

Neste contexto o autor sugere a escolha, cada vez mais, participativa de presidentes independentes das prefeituras locais, para que tenham maior autonomia na representação dos beneficiários das políticas públicas junto ao poder político local, deixando de exercer um papel de mero executor das decisões advindas dos gabinetes/prefeituras.

Mais uma vez estamos diante de um impasse posto à realidade dos conselhos gestores no Brasil. Se por um lado:

“Convém aqui observar que a existência do conselho permite, em diversos casos, às organizações dos agricultores, aquelas mais atuantes, formular novas interrogações sobre o funcionamento da administração municipal. As evidências mostram que estas contestações são o fruto de um ambiente de mudança, alcançado de forma progressiva nos sistemas de tomada de decisão das municipalidades” (Marques, 2004: 80).

Por outro lado:

“A introdução de novos mecanismos de redistribuição de poder incitou os prefeitos a forjarem novos estilos de governo em vista da perpetuação das relações de poder. O aparente governo participativo dissimula, com efeito, o autoritarismo que reina no poder executivo municipal” (Marques, 2004: 82).

Tratando dos representantes das associações comunitárias rurais nos CMDR, Marques (2004) questiona o próprio processo que origina as mesmas. Para o autor é preciso ficar atento já que muitas dessas organizações são “forjadas” em contextos nos quais as práticas de submissão e clientelismo, não são redefinidas.

De prática incentivada em diferentes contextos no início da década de 1980, como aproximadora dos indivíduos à esfera pública, capaz de mobilizar os atores em torno da (re)construção democrática, passa a ter, em muitos casos, quase que exclusivamente um papel utilitarista.

“Desta forma, o engajamento associativo é relativamente frágil na medida em que os dirigentes das associações não o concebem como um lugar de aprendizagem e exercício da cidadania, segundo a missão que lhes havia sido confiada na época da transição democrática. Ao contrário, estes líderes acomodam-se freqüentemente diante de uma participação limitada e passiva, preservando, de todo modo, seu status de chefe local. Esta posição lhes permite obter certos privilégios, em particular nos períodos eleitorais (...) o fenômeno identificado acima como ‘clientelismo mais sofisticado’ integra, com um papel decisivo, os dirigentes das associações comunitárias rurais nas redes clientelísticas. Nesta lógica, alianças entre estes últimos e os prefeitos e vereadores permitem obter vantagens importantes em termos de acumulação de poder (...) Finalmente, estas práticas reforçam a cultura política das elites brasileiras de negação dos conflitos” (Marques, 2004: 83).

Ainda com relação ao fenômeno associativo no Brasil, o autor destaca o caráter céptico e pragmático com que ocorreu, considerando que grande parte das associações no meio rural (seja de assentamentos rurais ou comunidades outras) foi criada para permitir o acesso aos fundos/programas públicos. Criadas dessa maneira as associações acabam por atender questões meramente pontuais, muitas vezes externas aos interesses dos próprios associados, que acabam sendo influenciados por diferentes mediadores sociais.

Marques (2004) afirma que um condicionante que pode favorecer a constituição de associações que extrapolem este utilitarismo e consolidem-se como espaços de reivindicação e representação é o reforço a sociabilidade, particular em determinados

contextos rurais e que pode contribuir, significativamente, para a construção de territórios.

Dentre os representantes de agricultores familiares e suas associações, Marques (2004) particulariza o caso dos agricultores assentados. Em sua opinião, “no caso dos assentamentos, a sociabilidade se desenvolve graças, em particular, ao processo de luta pela terra” (MARQUES, 2004:89).

Essa particularidade se expressa em momentos de resistência ou adesão à projetos de reconstituição de vida e de trabalho, muitas vezes, sob a influência de diferentes mediadores, que interferem, inclusive, no nível organizacional e na formação de lideranças/representantes. Nos termos de Marques (2004: 89-90):

“Convém salientar que as formas de organização coletiva dos assentados são, muitas vezes, impostas pelas instâncias de poder encarregadas dos projetos de assentamentos. As dificuldades, as impotências e as incertezas dos assentados não implicam em seu silêncio e em sua obediência às regras estabelecidas. Ao contrário, a busca de uma recomposição de vida e de trabalho é marcada pela combatividade contra todas as formas de violência. Estas particularidades exigem um olhar específico para estes grupos de agricultores, que intervêm a partir de diversas motivações e sob a mediação de vários tipos de organização”.

Somam-se a isso os diferentes interesses implícitos após a posse da terra. Em termos gerais parece que o acesso à terra é o que unifica-os em torno da ação, é, nos termos de Tarrow (2004) o *frame*, que dá sentido, o quadro de alinhamento, significativo e aglutinador.

De posse da terra as famílias buscam pôr em prática projetos distintos, ao mesmo tempo, familiar e individual, mas nem sempre coletivo. Marques (2004) citando o depoimento de um de seus informantes na pesquisa de campo, afirma:

“Observando estes conflitos, um dirigente comunitário estimava que as ações coletivas são sempre difíceis no caso de um assentamento. Para ele, trata-se de um grupo de pessoas decididas a não mais trabalhar sob a ordem de um patrão. Assim, a criação de uma associação, na qual as tarefas coletivas são fundamentais, significa uma ruptura com a idéia segundo a qual cada um deve seguir sua própria vontade” (Marques, 2004: 94).

No entanto, os casos apresentados por Marques (2004), principalmente, aqueles marcados pela presença da segunda geração de assentados, verifica-se uma atuação mais ativa junto aos conselhos, contrariando, muitas vezes, orientações de alguns movimentos sociais, como o MST. O autor reforça essa assertiva afirmando que nos depoimentos de jovens pluriativos<sup>78</sup> é possível identificar um otimismo, ancorado na realidade, em relação ao futuro de sua parcela e do conjunto do assentamento.

Para Marques (2004) a presença de assentados em certas regiões torna-se um diferencial para a representação dos agricultores familiares nos CMDR. Refletindo, especificamente, sobre um assentamento localizado na região metropolitana da cidade do Rio de Janeiro, afirma:

“Em relação à participação dos representantes de Vitória da União no CMDR, a perspectiva de reorientação das estratégias de intervenção política, concentrando esforços no nível municipal, prevalecia. Esta tendência era, certamente, favorecida pelas dinâmicas encorajadas pelo PRONAF. Por outro lado, a constatação do abandono dos assentamentos pelo governo estadual reforçava ainda mais esta posição (...) Efetivamente, a representação dos agricultores familiares se expandia, mas estava, no final das contas, reduzida aos assentados de Vitória da União, permitindo, em todo caso, dar um ânimo aos debates no CMDR. As reticências do poder executivo não correspondiam, porém, às expectativas” (Marques, 2004: 96).

Nesse processo os assentados vão tecendo “redes” que comportam aliados, mas, sobretudo, os desafia na construção de estratégias de enfrentamento dos opositores.

Um outro ator tratado por Marques (2004) em sua análise são as organizações não-governamentais. Para ele tais organizações atuam num “campo minado” no limite entre uma reestruturação estatal, rumo à adoção de políticas neoliberais e, um chamamento, enquanto sociedade civil, para “preencher lacunas” mais flagrantes da atuação dos governos locais.

---

<sup>78</sup> Jovens que trabalham combinando a atividade agrícola, dentro do estabelecimento familiar, com outras atividades não-agrícolas, sejam estas desenvolvidas dentro ou fora do estabelecimento familiar.

Postas em questão por diferentes movimentos sociais, tais organizações parecem viver um dilema perpassado pela necessidade de definirem-se entre profissionalismo *versus* voluntarismo; governo *versus* sociedade civil.

Embora parte dessas organizações detenha pouca autonomia em relação às agências financiadoras e governos, elas acabam construindo uma legitimidade junto aos grupos excluídos, como os agricultores familiares assentados, devido sua pertinência, em certos contextos sociais, e, sua competência na ação, o que leva a uma alta capilaridade entre os grupos populares. Marques (2004:100) citando Pierre-Jean Roca aponta três fontes de legitimação das ONG na atualidade: “1) O exercício garantido de um *know-how* técnico; 2) A afirmação de valores que tenham sentido na esfera social de um mundo ‘desencantado’ e; 3) A elaboração de novas formas de representação dos sem-voz” .

Contudo Marques (2004) afirma existir no universo estudado experiências significativas desenvolvidas por ONG, sobretudo, no uso de metodologias participativas, como o Diagnóstico Rural Participativo – DRP, que permitem uma maior reflexão sobre a realidade da agricultura e, conseqüentemente, atuação mais qualificada no âmbito dos conselhos. O autor destaca ainda a atuação de ONG no semi-árido paraibano, que envolvidas com uma “pedagogia da participação”, têm impulsionado o domínio de competências necessárias para a intervenção nos conselhos gestores de políticas públicas.

Essa atuação diferenciada foca a necessidade de um aprimoramento específico para participação no campo político e, acaba por consolidar uma legitimação de tais organizações junto aos agricultores familiares e poder público local. Essas práticas inovadoras sinalizam que o trabalho de algumas ONGs pode contribuir efetivamente para a formação de conselheiros, nas mais diversas áreas.

Por fim, assumindo os CMDR como espaços que podem contribuir com uma renovação democrática do poder local, Marques (2004) destaca ainda a participação da Igreja Católica, como incentivadora dessa “prática participativa”; bem como, o risco de apropriação de políticas públicas, como o PRONAF, por grupos, aos quais, originalmente, não se destinavam os benefícios de tal política. Tal advertência trata de conflitos, por exemplo, entre agricultores familiares e agricultores patronais. Considerando que os últimos dispõem de privilégios junto às oligarquias municipais, acabam se beneficiando dos recursos, sobretudo financeiros, indevidamente, que ao invés de serem destinados aos legítimos beneficiários, os faz permanecerem “sem vez” e “sem voz”.

Este campo complexo dos CMDR nos instiga à incorporar a reflexão de Favareto e Demarco (2002 e 2004), como fonte de fundamentação para o entendimento do lócus da ação coletiva dos trabalhadores assentados. A pesquisa realizada pelos autores envolveu 35 municípios, distribuídos nos estados de Santa Catarina, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Pernambuco e Rondônia, com o intuito de avaliar se

“Os conselhos municipais estavam rendendo bons frutos ou se, ao contrário, eles haviam se tornado nada mais que um mero organismo formal, sem vida. Em outros termos, a questão de fundo consistia em saber se os conselhos vinham tendo êxito em sua missão, justificando assim sua razão de ser, ou se o fato de existir ou não tal instrumento seria algo simplesmente indiferente para o futuro das políticas para o Brasil rural” (Favareto e Demarco, 2004: 122).

Como resultado deste desafio, os autores iniciam o debate corroborando com Dagnino (2002) e Abramovay (2003) ao reafirmarem que apesar da ênfase, dada nos estudos, sobre a precariedade da participação da sociedade civil nos conselhos, estes significam uma inovação na tradição centralizadora do Estado e da “coisa” pública no Brasil. Tratando especificamente dos CMDR ressaltam que estes têm possibilitado o repasse de recursos para uma ampla malha de municípios brasileiros e apontam que a principal virtude dos conselhos “foi ter contribuído para que se criasse um lugar

institucional para as políticas destinadas à agricultura familiar” (Favareto e Demarco, 2004: 123).

Para estes autores a criação por decreto dos CMDR marca, significativamente, sua lógica de funcionamento. Chamados pelo governo federal, numa hierarquia estatal, os executivos municipais tornam-se responsáveis pela articulação e organização de tais espaços, numa burocratização que envolve prazos curtos, nomeações esdrúxulas e centralização dos cargos de presidência. No entanto, afirmam Favareto e Demarco (2004: 127):

“Até aí se confirma a crítica. Porém, quando tudo levaria a crer que o conselho não teria vida, é surpreendente notar que acaba havendo um expressivo envolvimento das organizações de agricultores; em dois terços dos casos através dos sindicatos e, numa relativa surpresa, em metade dos casos através de associações ou cooperativas. Agentes identificados como representantes das igrejas também apareceram com frequência muito próxima às associações e cooperativas nos relatos colhidos durante a pesquisa”.

Para estes autores a presença dos agricultores se dá impulsionada pela determinação formal de que metade dos assentos deve ser ocupada por agricultores; a crença alimentada por alguns movimentos sociais, que consideram ser possível fazer desses espaços, espaços de negociação e interlocução com o Estado e com outros atores sociais e; pela tradição de exclusão dos agricultores desses espaços, somente o fato da existência dos conselhos faz com que os mesmos avaliem-nos como positivos e cheguem a participar.

Apesar dessa participação, Favareto e Demarco (2004) apontam que a renovação dos conselheiros, em muitos casos, ocorre influenciada por mudanças no executivo municipal, o que indica que os prefeitos e seus assessores exercem papel fundamental na escolha dos conselheiros. Contrários a bibliografia aqui analisada, estes autores apontam um caráter deliberativo para os CMDR estudados, embora limitado ao gerenciamento do PRONAF. Nos termos dos autores:

“Outro dado indicativo de que o funcionamento do conselho apesar de formal é vivo, está no fato de que nove em cada dez entrevistados durante a pesquisa afirmaram que o conselho no qual atuam tem caráter deliberativo. Embora este caráter deliberativo seja restrito à gestão local do Pronaf/Infra-estrutura, ele é importante por denotar o reconhecimento de um status decisório dos conselhos” (Favareto e Demarco, 2004: 128).

Esta afirmativa parece contraditória, ao passo que eles afirmam, também, que há pouca capacitação dos conselheiros para intervirem de forma qualificada e que as reuniões resumem-se a discussão das pautas formais, baseadas nas orientações legais, situações estas, que em nosso entendimento não merecem a atribuição de caráter deliberativo, a tais conselhos. Neste contexto os próprios autores parecem identificar o dilema que para nós está posto e se expressa a seguir:

“Se a referência para avaliar os CMDR for aquilo que está expresso como suas atribuições e o conjunto de mecanismos institucionais a isso afinados, então pode-se dizer que os CMDR funcionam e bem; mas se a referência for aquilo que aparece em inúmeros discursos e estudos, destacadamente um papel de articulação das forças vivas do território em torno de um projeto coerente de desenvolvimento rural, então é preciso dizer que ainda há uma longa estrada pela frente” (Favareto e Demarco, 2004: 131).

Este desafio de avançar para além das políticas públicas pontuais e fazer dos conselhos, fóruns de concertação de interesses que influenciem no desenvolvimento local, depende das relações estabelecidas entre os diferentes atores sociais, participantes do cenário e do ambiente institucional histórico e socialmente construído (Favareto e Demarco, 2004; Abramovay, 2003).

A percepção dos agentes, levantada por Favareto e Demarco (2004), aponta que os agricultores analisam como positivo na existência dos conselhos a abertura de espaços democráticos; as benfeitorias advindas do funcionamento destes e; melhoria na renda e qualidade de vida dos beneficiários e no município, em geral.

Chama a atenção que, em virtude da privação histórica à participação, apesar de todas as limitações apresentadas pela literatura, os agricultores consideram “poder

participar” dos conselhos, uma prática inovadora e democrática em suas vidas, o que sinaliza como um reforço à compreensão de que, agora, na condição de assentados, eles têm “direito a ter direitos”, inclusive de participar.

Os agricultores estudados por Favareto e Demarco (2004) apontam como fragilidades dos conselhos, dos quais participam, a forte influência do poder executivo no funcionamento e decisões dos mesmos; a falta de infra-estrutura dos conselhos e de assessoria, o que acabaria influenciando numa baixa capacitação dos membros, sobretudo, da sociedade civil.

Os agentes governamentais também apontam a possibilidade de democratização das decisões sobre as políticas públicas, via os conselhos, como o maior benefício de sua implantação, no entanto, as condições de funcionamento; a incapacidade de uma política como PRONAF, isoladamente, promover o desenvolvimento rural e a baixa capacitação dos conselheiros sejam apontados como limitantes à consolidação destes espaços públicos.

Questionados sobre as formas de superação destes limitantes, tanto os agricultores, quanto os agentes governamentais, apontaram uma maior capacitação dos conselheiros e uma participação mais efetiva dos agricultores, como alternativas. No entanto para Favareto e Demarco (2004):

“Há uma enorme dificuldade em pensar alternativas para além dos moldes tradicionais de ação: reclama-se por mais formação e capacitação, mas foi possível observar que há ações de capacitação sendo ofertadas, o problema é que ela parece não estar chegando aos conselheiros de ponta, aqueles que ocupam os postos de maior destaque, e deve-se ainda levantar uma forte incógnita quanto á verdadeira eficácia dessa capacitação tal qual vem acontecendo; reclama-se por mais participação dos agricultores mas observou-se que vem sendo respeitada a representação de pelo menos 50% dos mesmos e, mais que isso, que o método para escolha dos membros é considerado positivo pela larga maioria dos informantes. São contrastes que, enfim, apontam para a necessidade de se repensar as alternativas tradicionais para o problema de eficácia restrita dos conselhos” (Favareto e Demarco, 2004: 133).

A busca apenas por soluções tradicionais reflete, nos termos dos autores, a própria concepção que fundamenta a criação dos conselhos, para eles:

“O CMDR deveria fazer a gerência dos recursos do Pronaf/Infra-estrutura e, através dessa boa gestão, contribuir para a melhoria da infra-estrutura desses municípios, auxiliando a viabilidade da agricultura familiar local. Desse incremento da atividade agrícola deveria derivar o desenvolvimento do município e a elevação da qualidade de vida das populações rurais. Essa é a lógica que tem comandado o funcionamento dos CMDR. Uma concepção onde o espaço rural e suas possibilidades se resumem ao fortalecimento da agricultura, e onde o horizonte das intervenções é sempre restrito aos limites do município e, marcadamente, aos limites dos agentes tradicionais da agricultura desse município” (Favareto e Demarco, 2004: 134)

Essa concepção leva a um desencontro entre o “ser” e o “deveria ser”, que Favareto e Demarco (2004: 134-135) sintetizam como:

“A disjunção entre o que se espera desses órgãos colegiados de gestão social de políticas públicas e o que lhes é demandado efetivamente fazer, ou em outros termos, as disjunções entre as atribuições e expectativas neles depositadas e as prerrogativas e condições necessárias para esse fim, é um fator decisivo para se resolver o problema da eficácia restrita do funcionamento dos CMDR”.

Essa disjunção e todos os demais fatores levantados ao longo do estudo possibilitaram aos autores proporem uma tipologia, apresentando três situações distintas, da seguinte forma:

“Na **primeira** poderiam ser reunidos aqueles poucos conselhos que têm conseguido atuar na articulação das forças do território para a promoção do desenvolvimento; são experiências que têm logrado um verdadeiro envolvimento dos agentes locais, com ações que extrapolam os limites da agricultura e, embora muito raramente, do município. Na **segunda** situação, no extremo oposto, estão os conselhos que apresentam um funcionamento bastante sofrível, sem conseguir cumprir sequer os requisitos burocrático-formais previstos; nesses casos a existência dos CMDR é meramente oficial e não conta com o reconhecimento dos agentes locais. Na **terceira** situação, intermediária quanto aos resultados, mas amplamente majoritária quanto à sua frequência, reúne os conselhos que têm se pautado exclusivamente pelo cumprimento dos requisitos burocrático-formais para o acesso aos recursos do Pronaf/Infra-estrutura; estes conselhos contam com a participação dos agricultores e suas organizações, reúnem-se periodicamente, têm planos de desenvolvimento, mas suas ações são pouco inovadoras e pouco estimulantes para a tarefa de promover o desenvolvimento rural”.

Diante esta tipologia podemos afirmar que se avaliamos os CMDR como indutores do desenvolvimento rural dos territórios, suas potencialidades ainda são limitadas, sobretudo, pelo seu caráter municipalista e quase exclusivamente agrícola.

Por outro lado, enquanto gestores do Pronaf/Infra-estrutura<sup>79</sup> será forçoso reconhecer seu êxito.

Corroborando com a literatura aqui exposta, em relação aos impactos das experiências dos conselhos na vida política dos agricultores familiares, Favareto e Demarco (2004) concluem:

“Um efeito positivo da existência dos CMDR, parece ser o aprendizado que eles têm proporcionado a uma série de lideranças de agricultores que, após passarem pela experiência de conselheiro se municiam de legitimidade e de conhecimentos específicos (ou, em outros termos, de um capital simbólico e de um capital cultural) sobre o município e sobre o *modus operandi* da institucionalidade das políticas públicas, que os habilita a pleitear cargos eletivos, sobretudo de vereador. Não é pequeno o número de ex-conselheiros que hoje estão ocupando postos no Poder Legislativo dos pequenos municípios” (Favareto e Demarco, 2004: 137-138)

Uma outra contribuição que julgamos importante incorporar a este trabalho para o melhor entendimento da conceituação, limites e perspectivas dos conselhos gestores, é a produção que tem sido elaborada por Andrade (2002, 2004). A autora inicia sua abordagem explicitando a expressão que os conselhos ganham a partir da década de 1990 e propondo uma conceituação para os mesmos. Embora corramos o risco de redundância no corpo de nosso texto, gostaríamos de reforçar que para ela os conselhos:

“Foram concebidos para funcionar como ‘instituições híbridas’, isto é, instituições mistas, formadas em parte por representantes do Estado, em parte por representantes da sociedade civil, com poderes consultivos e/ou deliberativos, que reúnem a um só tempo, elementos de democracia representativa e da democracia direta. Eles são os sinais mais visíveis da mudança de um padrão de gestão governamental (onde as decisões são tomadas no interior dos governos) para um padrão de gestão social que, em última instância derruba as fronteiras anteriormente existentes entre o Estado e a sociedade civil” (Andrade, 2004: 233).

Enxergando os conselhos como instituições híbridas, Andrade (2004) aponta duas vertentes centrais nos estudos sobre os mesmos. Uma primeira que busca

---

<sup>79</sup> Os autores fazem uma crítica a falta de diálogo entre as diferentes políticas públicas para o desenvolvimento rural; as linhas de financiamento do próprio PRONAF, e mesmo entre ministérios responsáveis por tais políticas, como o Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA e o Ministério da Agricultura, Pesca e Abastecimento – MAPA.

compreender as diferentes formas de controle social nestas instâncias e, uma segunda, que prioriza as formas de participação dos cidadãos nos espaços dos conselhos.

No tocante ao controle social, Andrade (2004: 234) afirma:

“A idéia básica reside 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. Isso supõe a institucionalização de instrumentos de controle do setor público pela sociedade, garantindo, a fiscalização não somente da parte do orçamento destinado ao setor, mas também a definição de prioridades e estratégias de ação, a localização de serviços, etc.”.

Embora compreenda que os avanços se dêem de forma diferenciada em cada uma das experiências com os conselhos, espalhadas por todas as partes do país, a autora reforça, como Dagnino (2002), Tatagiba (2002) e Abramovay (2003), que os mesmos representam uma inovação na história política brasileira.

Tratando especificamente da participação dos cidadãos nos espaços dos conselhos, Andrade (2004) aponta três problemas recorrentes nas análises sobre o tema: 1) precária organização dos movimentos associativos; 2) resistência dos setores organizados e; 3) influência político-partidária nesses espaços.

O modelo proposto para a gestão compartilhada de políticas públicas (Estado x Sociedade Civil) pressupunha a existência de um tecido social formado por um conjunto/rede de organizações representativas de diferentes atores, no espaço local. Essa pressuposição, nos termos de Andrade (2004) transforma-se em um entrave ao melhor desempenho das funções dos conselhos, já que na realidade o que se observou, na prática, é que um número considerável de municípios não dispõe de uma sociedade civil mobilizada e organizada para intervenção qualificada na esfera pública.

Há ainda, certa resistência dos movimentos sociais organizados em participar de tais conselhos, seja pela desconfiança que estes espaços tragam mudanças sociais efetivas, seja pela excessiva burocratização e normatização que o Estado impõe à formalização dos conselhos. Soma-se a essa resistência um receio para não legitimar as

práticas do Estado, que ao invés de contribuir para o fortalecimento dos conselhos como espaços deliberativos usam-os, muitas vezes, como espaços meramente consultivos e informativos.

Esse quadro leva a autora a afirmar a existência de uma maior adesão aos fóruns mais informais, menos institucionalizados, como os orçamentos participativos<sup>80</sup>.

Embora de modo geral conclua:

“A obrigatoriedade da existência de conselhos gestores e os arranjos político-institucionais decorrente dela, num primeiro momento, afastaram a sociedade organizada. No entanto, o aprofundamento da experiência e a crescente legitimidade alcançada pelos mesmos foram, paulatinamente, quebrando as resistências dos setores mais organizados, que começaram a disputar espaço político no interior dessas arenas deliberativas. O fato de que as experiências mais bem sucedidas em termos de conselhos gestores, no país, encontraram-se em localidades onde o movimento popular é mais organizado e tem maior visibilidade, demonstra mudanças de atitudes do próprio movimento em relação a esse tipo de fórum de deliberação”. (Andrade, 2004: 236).

Para Andrade (2004) se junta aos problemas citados anteriormente, uma disputa entre os representantes da sociedade civil e os representantes governamentais, em torno da construção de uma hegemonia nos espaços dos conselhos. Essa disputa agrava-se na medida em que, muitas vezes, os representantes governamentais representam interesses corporativos de partidos políticos e/ou oligarquias locais<sup>81</sup>.

Vale ressaltar, ainda, que tal disputa, entendida num campo, permeado por um “jogo político”, é travada num contexto de desigualdade de recursos, no qual os representantes governamentais, geralmente, dispõem de informações privilegiadas e

---

<sup>80</sup> Sobre estas experiências ver: AVRITZER, Leonardo. NAVARRO, Zander. (2003), **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez. Esta pista de Andrade (2004) torna-se importante para nossa análise a respeito do Fórum da Agricultura Familiar de Apodi e o Fórum de Políticas Públicas de Baraúna, que ganharam destaque na pesquisa empírica e serão aprofundados no capítulo seguinte.

<sup>81</sup> É válido ressaltar aqui que em nossa pesquisa de campo observamos situações de disputa entre grupos de agricultores familiares, nas quais, algumas vezes, lideranças de entidades representativas dos agricultores, como os Sindicatos, pareciam estabelecer “alianças” mais consolidadas com os representantes do poder público municipal, do que com seus representados, que chegavam a fazer oposição política, em diferentes momentos da trajetória política dos municípios e dos assentamentos.

poder de argumentação que permitem subestimar a intervenção dos representantes da sociedade civil<sup>82</sup>. Para Andrade (2004: 237):

“Esses problemas que dizem respeito, principalmente, à representação da sociedade, têm dificultado a ação dessa representação como um bloco unitário e fragilizado a posição desse segmento em relação ao bloco que representa os interesses dos grupos no poder. A preponderância de interesses corporativos sobre os interesses gerais e as disputas pela hegemonização de posições por parte dos partidos políticos, acabam esvaziando os conselhos da participação dos setores menos organizados”.

Por fim a autora aponta como limitante à participação da sociedade civil, o que ela denomina de “instrumentalidade da participação”. Para Andrade (2004) um interesse explícito por determinada deliberação dos conselhos, vendo os resultados efetivos e imediatos como fundamentais as suas demandas, faz com que determinados grupos organizados da sociedade civil se mobilizem e ajam apenas pontualmente, dificultando uma intervenção mais sistemática e politizada.

Permeados por todos esses problemas de ordem político-administrativa os conselhos gestores precisam avançar para constituírem-se, verdadeiramente, em esferas potencializadoras da participação democrática. Tratando especificamente dos CMDR, Andrade (2004: 238) afirma:

“Dentre todos os diferenciais, no entanto, o elemento realmente novo na experiência dos conselhos de desenvolvimento rural é o seu papel de protagonista de deliberações e ações que apontem um modo alternativo e mais viável de desenvolvimento, modelo este que seja capaz de dinamizar setores da economia rural nunca antes contemplados com as políticas agrícolas, como os agricultores familiares”.

A autora destaca ainda o papel do movimento sindical nestes conselhos e conclui:

“Diferentemente de outros tipos de conselhos, onde o governo local, na maioria das vezes, monopoliza o processo decisório, nos Conselhos de Desenvolvimento Rural isto só acontece quando o sindicato local está atrelado aos grupos no poder ou quando as relações de poder são baseadas na violência e no medo e o sindicato rural não tem

---

<sup>82</sup> Em nosso entendimento essa desigualdade de recursos, pode limitar a ação coletiva dos assentados nos conselhos, se não conseguirem mobilizar os diferentes recursos de que nos fala Tarrow (2004), em momentos estratégicos, nos quais diferentes oportunidades políticas são abertas, seja pelo Estado, seja por diferentes atores sociais presentes na arena política local.

legitimidade política<sup>83</sup>. Nas demais situações, o sindicato assume de fato a condição privilegiada de parceiro e consegue ser parte ativa em todo o processo (...) As experiências dos Conselhos de Desenvolvimento Rural podem ser promissoras nessa direção, na medida em que sejam capazes de fortalecer as organizações sociais envolvidas e consigam incorporar, de forma positiva, o novo paradigma do desenvolvimento. Este é um grande desafio para o movimento sindical, principal ator político envolvido na experiência dos conselhos” (Andrade: 2004: 247-248).

No caso específico dos CMDR do Rio Grande do Norte, Bastos (2006) aponta alguns problemas como uma desarticulação dos mesmos, em vista as redefinições do PRONAF. A criação dos CMDR, em boa parte, estritamente atrelada à gestão dessa política pública específica, faz com que os mesmos, mais dificilmente, funcionem como espaço de debate, formulação e deliberação de políticas mais gerais de desenvolvimento.

Para Bastos (2006) parece haver um dissenso sobre o papel dos conselhos, pois, baseado em depoimentos coletados em pesquisa de campo, afirma:

“Entre os colegiados cuja atuação extrapolava o aspecto puramente burocrático, mesmo reconhecendo a interferência do poder local nas decisões, a importância se mantinha, pois eles funcionavam como um filtro. Além disso, tinham a capacidade de mobilizar, organizar, cobrar resultados e direcionar esforços para onde se fazia mais necessário” (Bastos, 2006: 180).

Por outro lado:

“Para outros, a maioria, o conselho é bom, mas não consegue mobilizar, pois as pessoas não foram capacitadas para atuar, falta estímulo (remuneração) para despertar interesse, dentre outros problemas. Mesmo reconhecendo essa prioridade, as pessoas questionam a autonomia das decisões dos CMDR, diante das limitações de participação, confinada que fica uma parte de seus membros às relações autoritárias que prevalecem no seu funcionamento. Um dos representantes desses conselhos municipais revela as dificuldades por que passam as comunidades para expressar suas demandas, pois o presidente do CMDR, que era também presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais no local, detinha cargo de confiança na prefeitura. Idêntica situação foi encontrada em outro município, em que, além de a presidência do conselho ser ocupada por um detentor de cargo de confiança e presidente do Sindicato Rural, a maioria dos membros, inclusive o técnico da EMATER, estava nessa condição” (Bastos, 2006: 181)<sup>84</sup>.

---

<sup>83</sup> Esta situação caracteriza, em grande parte, a realidade observada no município de Ipanguaçu, onde se localiza o Assentamento Santa Maria, objeto desta tese.

<sup>84</sup> Essas situações postas por Bastos (2006) demonstram que as alianças estabelecidas pelos “representantes” dos agricultores familiares nos conselhos, podem tanto potencializar a ação coletiva da categoria, como fragilizá-la, consolidando parcerias com os grupos políticos historicamente opressores.

Bastos (2006) aponta ainda que no contexto estudado é marcante o acúmulo de representações pelas mesmas pessoas, em diferentes conselhos, bem como, a exigência de um nível de escolaridade elevado, muitas vezes incompatíveis com o dos agricultores familiares. Nos termos do autor:

“Isso revela uma tendência mais geral, já observada em outras pesquisas, de uma concentração de representações em poucas pessoas, fruto, dentre outros aspectos, da baixa capacidade de mobilização, da existência de um número reduzido de líderes e de interesses do poder local em controlar instâncias de consulta, mesmo as que não sejam deliberativas” (Bastos, 2006: 182).

Para Araújo (2005) este controle de que nos fala Bastos (2006) está relacionado às diferentes formas de inserção de novos atores sociais na cena política local, sobretudo, dos pequenos municípios brasileiros.

Estudando especificamente trabalhadores assentados do município de Touros/RN, a autora afirma que o acesso destes aos benefícios das políticas públicas torna-se cada vez mais difícil, tendo em vista a ausência de “um lugar” para os mesmos no modelo de desenvolvimento planejado para o município.

Para Araújo (2005) a reprodução de práticas clientelísticas de acesso aos bens públicos de forma individualizada, sob o domínio de oligarquias, aliadas aos grandes empresários agropecuários, parece demonstrar que a municipalidade desconhece tais atores, como pertencentes à cena política local e, por isso, demandantes de políticas públicas, tanto na área agrícola e agrária, quanto nas áreas de saúde, habitação, educação, transporte, eletrificação, comunicação, dentre outras.

Este caso do Assentamento Zabelê (Touros/RN) estudado por Araújo (2005) parece não ser um caso isolado. É depois da conquista da terra que a luta pelo reconhecimento político e acesso as políticas públicas fundamentais à consolidação de tais assentamentos se coloca como um dos principais desafios.

Para superar tal desafio os conselhos sinalizam como instâncias promissoras que, se por um lado não representam uma panacéia para todos os problemas enfrentados pelos assentados, por outro, representam experiências de aprendizado político para atores historicamente marginalizados dos processos decisórios sobre as políticas públicas.

Os conselhos do Fundo Municipal de Apoio Comunitário – FUMAC, constituídos nos municípios estudados nesta tese, principalmente, a partir do final dos anos de 1990, objetivam articular e supervisionar a política municipal de desenvolvimento comunitário, inicialmente no âmbito do Projeto de Apoio ao Pequeno Produtor – PAPP e posteriormente do Programa de Desenvolvimento Solidário – PDS, ambos implementados pelo governo do estado do Rio Grande do Norte.

Se por um lado, os conselhos do FUMAC guardam particularidades quanto a sua composição, já que os mesmos são formados majoritariamente por representantes da sociedade civil, por outro lado, apresentam semelhanças quanto à lógica de funcionamento e resultados com os demais tipos de conselhos aqui discutidos, mais especificamente, com os CMDR.

As potencialidades e limites dos conselhos do FUMAC constituírem-se em lócus para a ação coletiva dos trabalhadores assentados, no momento particular de consolidação dos assentamentos e da descentralização de políticas públicas, fundamentais à mesma, é o foco de nossa análise que segue.

## **CAPÍTULO IV: “Conselhos do FUMAC nos municípios do oeste potiguar e ação coletiva dos trabalhadores rurais assentados”**

Nesse capítulo analisamos os dados da pesquisa, buscando compreender, através deles, como agem os assentados para intervirem nos conselhos do FUMAC em Apodí, Baraúna e Ipanguaçu, bem como, as potencialidades dessa ação coletiva, seus limites e estratégias forjados no caminho da superação.

Esta análise norteou-se pelas hipóteses de trabalho de que: 1) As relações históricas estabelecidas entre os trabalhadores rurais e as oligarquias locais entravam a participação destes nos conselhos municipais; 2) A participação qualificada dos assentados nos conselhos requer uma prática participativa anterior, seja nos movimentos sociais, igrejas ou organizações comunitárias; 3) Os assentados do oeste potiguar vêm articulando novas estratégias de ação coletiva para intervirem na esfera local e, 4) Os conflitos/disputas vivenciados pela própria categoria “assentados”, no interior de suas entidades representativas ou dos conselhos gestores, fragilizam suas ações coletivas.

Nesse texto, objetivo, inicialmente, descrever uma caracterização histórica dos assentamentos estudados, para em seguida explicitar a situação dos conselhos locais. Essa fase da análise foi construída de forma polifônica<sup>85</sup>, buscando dar voz aos diferentes atores envolvidos na pesquisa. Por isso, citei de forma, muitas vezes exaustiva, as falas, para tornar claras as fontes de minhas afirmações.

### **4.1. O lugar de onde falamos**

A região do oeste potiguar desde o final da década de 1970 caracteriza-se como uma região produtora de frutos tropicais. Essa fruticultura é praticada por produtores

---

<sup>85</sup> Em [linguística](#), **polifonia** é, segundo [Mikhail Bakhtin](#) (1895-1975) a presença de outros [textos](#) dentro de um texto, causada pela inserção do autor num [contexto](#) que já inclui previamente textos anteriores que lhe inspiram ou influenciam. A polifonia é um fenômeno também identificado como *heterogeneidade enunciativa*, que pode ser mostrada (no caso de citações de outros autores em obras acadêmicas, por exemplo) ou constitutiva (como a influência de autores clássicos que não é mencionada diretamente, mas transparecida).

dos mais diversos portes, desde os pequenos produtores, até as grandes empresas nacionais e internacionais.

Durante o período de ascensão de tal atividade, tais empresas frutícolas empregaram boa parte da mão-de-obra de trabalhadores rurais com pouca terra, ou sem-terra para a produção. No entanto, a partir do final da década de 1980, já começam a surgir os primeiros sinais de uma crise no setor, o que leva, automaticamente, a falência de muitos empreendimentos agrícolas e, conseqüentemente, a demissão de parte dos trabalhadores.

Esse cenário de empresas falidas e trabalhadores sem-terra e desempregados, favoreceu a organização da luta pela terra, fazendo com que os assentados em Aurora da Serra, Poço Novo e Santa Maria, sejam, em sua maioria, desempregados da fruticultura empresarial, que residindo nas vizinhanças das fazendas fruticultoras, resolvem ocupá-las.

Como reflexo da vivência nas empresas, fica o interesse pelo cultivo de culturas comerciais como melão, melancia e manga. A opção pelo cultivo de tais culturas favoreceu a implantação, na região, pelo INCRA, de um modelo particular de demarcação dos assentamentos, que são parcelados em três áreas. A primeira área corresponde a agrovila, como espaço de moradia e vivência social, a segunda, a área dos lotes individuais/familiares e, a terceira, a área de exploração coletiva, voltada ao cultivo das culturas comerciais, supra citadas.

Essa característica comum marca os três assentamentos aqui estudados. Aurora da Serra é formado por uma única agrovila, lotes individuais e área destinada a exploração coletiva. Poço Novo é formado por duas agrovilas (I e II), os lotes individuais e, a área destinada à exploração coletiva, denominada de “Baixio”. Santa

Maria é formada por três agrovilas (Moleque, Tabuleiro Alto e Olho D'água), os lotes familiares, e uma área destinada à exploração coletiva em cada agrovila.

Fazemos tal destaque à organização do espaço nos assentamentos estudados, por entendermos que a mesma, ajuda a desvelar relações que possibilitam ou limitam a organização social e produtiva nos mesmos.

Os assentamentos localizam-se em municípios que se caracterizam por uma política tradicional, marcada pela presença de oligarquias que se revezam no poder. Este quadro faz com que os assentados ajam relacionalmente, num processo, muitas vezes conflituoso, com diferentes atores locais. Assim, é reconhecidamente importante a constituição de redes sociais, que fortaleçam as relações de confiança, potencializando as ações coletivas, diante das oportunidades políticas.

Neste contexto a criação dos conselhos municipais de políticas públicas é impulsionada por um conjunto de políticas públicas como o PAAP, P1MC, PRONAF, dentre outros, que por seu formato de gestão passa a incluir, atores, até então, sem expressividade política na cena local.

Refletindo sobre a política local e a emergência desses novos espaços públicos, é possível afirmar que uma “teia de relações sociais” se cria e se fortalece numa realidade de tensão, na qual se vivencia continuidades e rupturas das práticas que moldam a cultura política local.

Essa tensão se explicita com a heterogeneidade da composição dos conselhos que nos casos estudados são formados por: 1) Prefeito local, 2) Um representante do poder legislativo municipal, 3) Dez representantes das organizações dos beneficiários potenciais do FUMAC, no município, 4) Um representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais do município, 5) Um representante de Organizações Não-Governamentais, com atuação reconhecida em atividades similares junto às

comunidades rurais e, 6) Um representante do poder executivo estadual que atue no município em áreas correlatas com as ações de interesse do FUMAC<sup>86</sup>.

#### **4. 1. 1. Assentamento Aurora da Serra**

##### **4. 1.1.1. Histórico**

Na Região de Mossoró, onde se localiza o assentamento Aurora da Serra, a década de 1980 foi marcada pelo crescimento da organização dos trabalhadores rurais, apoiado pela atuação de representantes da igreja católica, que fomentaram um forte debate sobre questões ligadas à posse da terra e à situação destes trabalhadores, principalmente os sem-terra, que viviam em condições cada vez mais degradantes.

Esse debate, fortaleceu as organizações dos trabalhadores, como os sindicatos, bem como suas lutas pelo acesso à terra, gerando, naturalmente, alguns conflitos. O Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Apodí passou, nesta época, a discutir ações que pudessem resultar em aquisição de terras para assentamento de muitas famílias sem-terra que residiam no município.

No início de 1996, difundiu-se a notícia de que a Fazenda Aurora da Serra, produtora de espécies frutícolas, estava semiparalisada e, portanto, surgiu a idéia de ocupá-la de maneira pacífica. Foi então que 43 famílias<sup>87</sup> do povoado Soledade, vizinho à fazenda, começaram a discutir e a solicitar apoio para a luta, recebendo-o do Sindicato e da igreja católica, através da Comissão Pastoral da Terra - CPT.

Após tudo organizado, houve a ocupação pacífica da fazenda. No primeiro dia, chegaram 36 (trinta e seis) chefes de famílias e, no segundo dia, mais 7 (sete). Neste dia, houve reação do proprietário, que entrou com processo na justiça e acionou a polícia que, em ação na área, realizou duas prisões. No terceiro dia, mais 29 (vinte e nove)

---

<sup>86</sup> Tal composição ilustra o quadro de disputa no interior dos conselhos, bem como reforça a idéia de que não é a predominância numérica, que garante a hegemonia na tomada de decisão nestes espaços, mas a capacidade de articulação num jogo de forças cotidiano.

<sup>87</sup> Famílias sem-terra ou com pouca terra, nas quais os chefes e outros membros tornam-se desempregados das empresas da região, como a própria Fazenda Aurora da Serra.

famílias aderiram ao movimento. Cabe destacar que, nesse processo de ocupação, que se arrastou por seis meses, as mulheres foram se juntando gradativamente aos seus maridos para apoiar as ações, organizando o acampamento e cuidando da alimentação.

Após a etapa inicial da ocupação, quando a situação vivenciada era mais pacífica, o Sindicato acionou o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, visando iniciar o processo de desapropriação do imóvel, o que aconteceu em 24 de outubro de 1996, e a posterior emissão de posse em 27 de janeiro de 1997<sup>88</sup>.

Durante este tempo, 14 (quatorze) famílias desistiram da luta e o assentamento foi criado em 17 de março de 1997 com as 58 famílias restantes, recebendo o mesmo nome da antiga fazenda.

#### **4.1.1.2. Caracterização Atual:**

O Assentamento (PA) Aurora da Serra localiza-se na Microrregião Chapada do Apodí, no estado do Rio Grande do Norte, no município de Apodí, distando 18 quilômetros a noroeste da sua sede. Ele limita-se ao norte com os herdeiros de Abílio Soares de Macedo e o Sítio João Pedro; ao sul com uma estrada Vicinal para o Povoado de Soledade; ao leste com o Assentamento Soledade e; ao oeste com o Assentamento Moacir Lucena e os proprietários João Batista Freire, Severino Joaquim da Silva e Jonas Lopes.

#### **a) População**

A população do Assentamento Aurora da Serra é formada por 58 famílias que totalizavam, já em 2004, 277 pessoas. Desse total 55,2% são homens, enquanto as mulheres representam 44,8%. As famílias são compostas, em média, por 4,8 membros, embora haja registro de famílias formadas por até nove pessoas.

---

<sup>88</sup> A área total desapropriada foi de 1.438,3118 ha, correspondendo 24,8ha, por família.

Neste universo, na faixa etária de 0 a 6 anos, existiam 39 crianças, correspondendo a 14% da população total, enquanto na faixa de 7 a 14 anos foi levantada a existência de 53 crianças e jovens, representando 19,1% da população.

A força de trabalho, aqui entendida como a faixa etária que concentra jovens e adultos entre 15 a 60 anos, representava 58,5% da população, o que significa que este assentamento tem mão-de-obra potencial e expectativa de renovação da população ainda por muitas décadas, caso não ocorra altas taxas de êxodo.

#### **b) Organização social e produtiva**

Os assentados de Aurora da Serra constituíram uma entidade, com o nome de Associação dos Posseiros do Projeto de Assentamento de Aurora da Serra, para representá-los perante os órgãos públicos responsáveis pela implementação da política agrária, perante as instituições financeiras e à sociedade civil. Essa associação enfrentou, inicialmente, dificuldades comuns a todo processo organizacional, tais como: definição de um modelo de gestão, que garanta participação maior dos sócios e de um método de trabalho que seja eficiente e transparente e que traga resultados concretos.

A época da elaboração do PAC (2004), seu quadro social era composto por 81 sócios. Um fato marcante nesta associação é que, além dos titulares dos lotes, seus cônjuges e filhos maiores de dezoito anos, podem associar-se à mesma.

Do ponto de vista da atuação, a associação é ativa — entendendo-se por tal o seu envolvimento em ações de reivindicação, apoio à produção, gerenciamento das relações com aparelhos públicos etc. Para tanto, a diretoria promove reuniões mensalmente e assembléias gerais ordinárias e extraordinárias. Estas últimas acontecem, geralmente, quando há necessidade de discutir um assunto de importância para o assentamento. Nestas, há a participação de um grande número de associados, embora isto não se traduza em um grande envolvimento nos debates.

As mulheres não possuem uma organização específica, mas participam ativamente da associação existente, inclusive ocupando cargos de diretoria, bem como participam intensamente do processo produtivo. A realidade de maior participação das mulheres no processo produtivo vem mudando ao longo do tempo, através da luta e organização destas para intervirem nos espaços públicos de produção, para além das casas e seus quintais.

Além das ações de mobilização e organização interna do assentamento, como a locação de equipamentos agrícolas (tratores e implementos), a manutenção das áreas comunitárias, o planejamento de cultivos coletivos, o acompanhamento de obras e a administração da casa de farinha, a associação realiza outras atividades externas, na busca de projetos e ações que beneficiem o assentamento; bem como, permitam a participação em capacitações junto a diferentes órgãos de Apodí e região (Bancos, ONGs, EMATER, etc.).

O Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras de Apodí tem se constituído em um grande aliado na busca do desenvolvimento do assentamento, apoiando-o desde o início, contribuindo na organização dos assentados e na busca de projetos e recursos para o mesmo.

Além do Sindicato, os assentados em Aurora da Serra mantêm relações com outras entidades, Programas e Projetos diversos, governamentais e não governamentais, da sociedade englobante.

Dentre as entidades destacam-se o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA; porque foi o grande responsável pela posse da terra e outros bens que a comunidade dispõe como as casas, o poço artesiano, além de presença mais constante, enquanto representante do Estado; a CPT, pelo apoio à luta pela terra e em assuntos pertinentes ao desenvolvimento do assentamento; o Banco do Nordeste; O Centro de

Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura Familiar – TERRA VIVA e a Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB.

Quando se referem aos Programas e Projetos destacam o Programa de Desenvolvimento Solidário – PDS do governo estadual, que substituiu o antigo Programa de Apoio ao Pequeno Produtor – PAPP, que viabilizou o abastecimento d'água e trouxe outros benefícios; o Programa de Consolidação e Emancipação (Auto-Suficiência) de Assentamentos Resultantes da Reforma Agrária - PAC – que consideram importante pela possibilidade de viabilizar projetos para o assentamento e com isto melhorar a vida das famílias e, o Projeto Dom Helder Câmara.

A atividade econômica dos produtores no assentamento caracteriza-se basicamente por sistema produtivo que inclui a agricultura de sequeiro, principalmente o algodão, feijão, milho e sorgo, aliada à exploração da caprinocultura, da bovinocultura e mais recentemente da apicultura e poucas hortaliças, cultivadas, especialmente, pelas mulheres.

No conjunto, os sistemas permitem distinguir subsistemas de cultivos e de criações, combinando, com pequenas variações de proporções, predominantemente, o algodão, o milho, o feijão e o sorgo, a caprinocultura, a bovinocultura e a criação de abelhas.

A apicultura apesar de ser uma atividade já explorada anteriormente, em pequena escala, encontra-se em fase de expansão. Esta expansão se dá em virtude de investimentos, como a construção de uma casa de mel<sup>89</sup>, com recursos do financiamento do Pronaf, juntamente com alguns equipamentos para o seu beneficiamento. Em média, os produtores possuem cinco colméias cada para criação de abelhas com ferrão e alguns já compraram macacões e outros equipamentos de proteção e extração do mel.

---

<sup>89</sup> Estrutura construída segundo especificações técnicas do Ministério da Agricultura, atendendo a legislação vigente, que trata das condições higiênico-sanitárias adequadas para o processamento/beneficiamento do produto (mel) e, subprodutos da apicultura (cera, própolis, etc.).

É possível identificar subsistemas produtivos que combinam cultivo, pequenas criações, extrativismo e exploração dos quintais.

O PAC (2004), com base nos subsistemas de culturas e criações observados no assentamento e na caracterização destes, identificou duas combinações destes subsistemas, os quais possibilitaram a caracterização dos Sistemas Produtivos praticados pelas famílias dos agricultores do assentamento Aurora da Serra.

Os sistemas identificados foram:

- Sistema I: 37 famílias = algodão – milho x feijão - sorgo – abelhas - caprinos + extrativismo + outras atividades;
- Sistema II: 21 famílias = algodão – milho x feijão – sorgo - abelhas – bovinos + extrativismo + outras atividades;

Uma das características em comum entre estes sistemas é a presença das culturas de algodão-milho-feijão-sorgo, criação de abelhas e extrativismo, acrescidas de outras atividades, diferenciando entre si apenas nas criações de caprinos, presente no Sistema I e de bovinos, presente no Sistema II.

Há uma forte presença de atividades agrícolas nos sistemas, considerando-se que a região onde se situa o assentamento possui boas características físicas e químicas do solo, com mais de 98% das suas áreas sem impedimentos à exploração agrícola. (MDA/INCRA, 2004a).

Das atividades de criação, destacam-se a exploração de abelhas, para a produção de mel, juntamente com os bovinos, para a produção de leite, que em grande medida é destinado para o autoconsumo. Para a criação de bovinos os assentados que praticam o sistema II cultivam pastagens, enquanto os do sistema I, no qual predomina caprinos, a pastagem é a capoeira nativa e restos de culturas.

O cultivo de feijão e milho é importante, nos dois sistemas, principalmente para o autoconsumo. O cultivo de sorgo tem sido incentivado na região e há uma vantagem importante que é adaptabilidade da cultura para regiões de chuvas irregulares, reduzindo riscos de perdas da lavoura, comuns ao semi-árido.

Soma-se aos cultivos e a criação, a renda do extrativismo e outras rendas oriundas, principalmente, de atividades não-agrícolas.

O extrativismo refere-se à exploração, por parte de algumas famílias de Aurora da Serra, de madeira para lenha, seja para uso doméstico, seja para auferir renda em alguns períodos do ano.

Nessa organização produtiva os quintais guardam uma particularidade como espaços valorizados no assentamento, pois funcionam como área para plantio de fruteiras, hortaliças, essências florestais comestíveis e medicinais que, são utilizadas para complementação alimentar e produção de remédios caseiros. São utilizados para criação de pequenos animais, geralmente aves, que servem para complementação alimentar como fornecedora de proteína animal.

As outras rendas do assentamento advêm de atividades exercidas da venda de mão-de-obra (agrícola e não-agrícola) para terceiros, por algumas famílias, a renda da aposentadoria e de programas federais, como o Bolsa Escola (PAC, 2004).

#### **4.1.1.3. Os Projetos para Consolidação**

##### **a) Apresentação do Plano de Consolidação**

O Programa de Consolidação e Emancipação (Auto-Suficiência) de Assentamentos Resultantes da Reforma Agrária (PAC) foi executado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, o INCRA e o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura - IICA, a partir de convênio firmado pelo governo brasileiro com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Tal programa previa a elaboração de Planos de Consolidação, que contavam, por um lado, com a contribuição de aportes financeiros do BID para investimentos em assentamentos já existentes, mas carentes de infra-estrutura e assistência técnica e social e, por outro, com o condicionamento para acesso ao financiamento à aplicação de princípios normativos, critérios e normas operacionais e mecanismos institucionais definidos em regulamento próprio, cuja tônica tem como premissa o planejamento participativo. Partindo de tais premissas, esperava-se que os assentados integrassem, de modo efetivo, a elaboração do Plano de Consolidação de seu assentamento, já que todo processo baseava-se no uso da metodologia do Diagnóstico Rápido Participativo (DRP).

Assim, Aurora da Serra recebe, no início do ano de 2004, a equipe composta por técnicos da AGRAR Assessoria<sup>90</sup> e do Centro TERRA VIVA<sup>91</sup>, contratadas pelo governo federal para elaboração de tal plano.

Analisando o Plano de Consolidação de Aurora da Serra verifica-se que a partir do processo de problematização da realidade, realizado na elaboração do mesmo, as demandas apresentadas perpassam diferentes setores da vida cotidiana, como crédito e tecnologia, produção agrícola e não-agrícola (corte e costura, artesanato), educação, cultura, lazer, esporte, organização comunitária, transporte, habitação, comunicação e religião.

#### **b) Os espaços para negociação do Plano de Consolidação de Aurora da Serra**

Desde a elaboração do Plano de Consolidação de Aurora da Serra estava explícito que no financiamento das obras do mesmo, caberia 90% ao governo federal/BID/IICA e os outros 10% a prefeitura local, por intermédio de seus órgãos/secretarias. Esta realidade requer um poder de negociação no espaço público

---

<sup>90</sup> Organização Não-Governamental – ONG, sediada no Rio de Janeiro, contratada para coordenar a elaboração dos Planos de Consolidação em todo país.

<sup>91</sup> ONG local, subcontratada pela AGRAR, para auxiliar na elaboração e executar o Plano de Consolidação em Aurora da Serra.

local, seja via câmara municipal e agentes financeiros, seja, mais recentemente, via os conselhos gestores de políticas públicas, implantados no município. Esta negociação deve visar o encaminhamento das demandas levantadas como prioritárias no plano.

O conhecimento de tais demandas tornou-se fundamental para essa pesquisa, na medida em que elas funcionaram como indicadores da capacidade de articulação dos assentados, para intervirem junto aos poderes públicos, locais, estadual e federal.

Quando avaliamos a visão dos mediadores sociais<sup>92</sup>, envolvidos na execução do Plano de Consolidação, percebemos um desencantamento explícito com as reais possibilidades de participação para negociação das demandas junto aos espaços públicos municipais. Para esses atores, a participação dos assentados é resultante das pressões da conjuntura municipal e do movimento de trabalhadores, que se consolida no município. Desse modo, ela pressupõe a compreensão da necessidade de ocupar esses espaços políticos importantes para o assentamento e para o conjunto dos trabalhadores rurais.

Como nos revela uma profissional de uma ONG que atua na área:

“A participação acontece ainda tímida e a intervenção acaba sendo feita predominantemente por quem tem capacidade de liderança dentro dos conselhos, pois o primeiro entrave é a iniciativa e a disposição em participar. É necessário muito incentivo para que haja a decisão de participação. Outro entrave é a cultura de participação pouco praticada e, por isso há pouca qualificação para isso”. (Assessora técnica, entrevistada em julho de 2006).

Para essa Agente de Desenvolvimento, capacitações constantes, que estimulassem à autonomia dos assentados como cidadãos, para intervenção nos espaços dos conselhos, facilitaria a negociação do Plano de Consolidação. Em seu entendimento

---

<sup>92</sup> Entendemos por mediadores sociais, num sentido mais restrito e específico, as instituições e os movimentos sociais envolvidos no processo de organização dos trabalhadores rurais, tais como sindicatos, associações, instituições religiosas, organizações não-governamentais, etc. Esta perspectiva está em sintonia com os argumentos de NEVES (1996), para quem o termo mediação refere-se, geralmente, a intervenção dos mediadores, buscando conciliar impasses entre os trabalhadores e o mundo exterior ao assentamento, tendo em vista o estabelecimento de acordos ou compromissos. São tratados aqui como mediadores os técnicos do CENTRO TERRA VIVA e AGRAR, organizações não-governamentais envolvidas na elaboração e execução do Plano de Consolidação.

essas capacitações devem ser realizadas em todas as ações da assessoria técnica. E reforça:

“Uma participação de qualidade acontece quando o cidadão compreende sua inserção nesses espaços como uma atitude de cidadania, compreendendo que são portadores de direitos e deveres. Essa capacitação deve ser contínua, inclusive através de subsídios para as discussões que estiverem ocorrendo no âmbito do conselho específico, em que o/a assentado/a participe e, também, estimulando a discussão em assembléias das questões importantes para serem levadas aos conselhos”. (Assessora técnica, entrevistada em julho de 2006).

Quando indagados sobre a relação estabelecida entre os(as) assentados(as) e o poder público municipal, os mediadores afirmam que, em sua maioria, são relações pautadas, ainda, na troca de favores, embora já se comece a observar uma representação significativa de associados, que priorizam a discussão baseada no “direito a ter direito”.

Aos conselheiros, efetivos representantes nos conselhos, é transferida toda a responsabilidade da participação e da intervenção, o que atribui a esses assentados o poder de se expressar em nome do “nós”. Essa construção do “nós” se dá num momento no qual, com a consolidação os assentamentos, passam a se relacionar mais diretamente com o poder público municipal, e essa aproximação, na opinião da técnica entrevistada, pode revelar uma situação polarizada entre benefícios e prejuízos. Os benefícios estariam pautados na legalidade da cobrança junto ao governo municipal, pois o Plano de Consolidação é pactuado prevendo uma contrapartida desse governo, o que leva essa cobrança para a esfera dos direitos. Por outro lado, como prejuízo ao processo de democratização desses espaços, o risco de que a relação entre o poder público e as lideranças aconteça pautada na troca de favores, embora, muitas vezes, na atualidade, de formas renovadas.

#### **4.1.1.4. A inserção dos assentados de Aurora da Serra no Conselho do FUMAC.**

Como participante do PRONAF- M, o município de Apodí constituiu o seu Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural – CMDR. No entanto, o seu funcionamento pode ser considerado precário e marcado pelo que chamamos de um

processo de “prefeiturização”, no qual as oligarquias locais, que centralizam o poder, utilizam esse espaço, apenas, como espaço consultivo da sociedade civil, sem poder de decisão. Os dados demonstram que o CMDR funciona apenas como via de aprovação dos projetos e, conseqüentemente, liberação de recursos financeiros oriundos do governo federal. Esta afirmação pode ser reforçada pelo depoimento seguinte, de uma liderança sindical.

“Esse conselho só sei que existe no papel. Essa semana estava no sindicato e chegou um funcionário da prefeitura pedindo para eu assinar uma ata, dizendo que a reunião tinha acontecido, inclusive, aqui no sindicato. Aí eu disse a ele que não assinava, porque essa reunião não tinha acontecido, se quisessem que eu assinasse fizessem a reunião, discutissem o que tinha para ser discutido, que eu, estando presente, assinava, mas desse jeito não” (Vice-presidente do STR, entrevistada em julho de 2006).

Existe ainda no município, o Conselho do Fundo Municipal de Apoio Comunitário – FUMAC que gerencia o Programa de Desenvolvimento Solidário - PDS, criado em 2003 substituindo o PAPP. Este Programa (PDS) vem sendo desenvolvido pelo Governo do Estado, visando reduzir a pobreza no meio rural, ajudando no fortalecimento do processo de organização e desenvolvimento das comunidades rurais.

Para o Programa

“O Desenvolvimento Solidário tem como objetivo financiar projetos de infra-estrutura econômica e social, possibilitando a geração de trabalho e melhoria de renda, além de proporcionar a organização, capacitação e formação, visando desenvolver a consciência de direitos e cidadania” ([www.rn.gov.br](http://www.rn.gov.br), 2006).

Os beneficiários são comunidades pobres do meio rural, constituídas por pequenos produtores rurais (assalariados, parceiros, arrendatários, posseiros, assentados), artesãos e outros grupos, desde que estejam representados por organizações comunitárias.

Para participar do PDS, as associações comunitárias elaboram propostas e encaminham ao Conselho Municipal para aprovação preliminar e, posteriormente, ao

Conselho de Desenvolvimento Rural Estadual. Os projetos são produtivos (criação de pequenos animais e artesanato), agrícolas e não agrícolas, que possam contribuir para melhorar a renda e aumentar o número de empregos; e de infra-estrutura econômica e social, que visam melhorar as condições de vida da população beneficiária, desenvolvendo também a economia dos municípios que deixam de depender exclusivamente da prefeitura.

Nos últimos três anos, o PDS, beneficiou 61.638 famílias de 146 municípios, que residem em comunidades rurais por todo o Estado. Em relação ao número de projetos financiados, o Programa superou as expectativas disponibilizando recursos na ordem de R\$ 52.770.875,46 para 1.635 projetos, sendo 621 produtivos, 130 sociais e 884 de infra-estrutura.

Um aspecto dessa realidade específica, que chama a atenção, é que nesse conselho, embora a formação seja semelhante ao CMDR, há uma participação mais direta dos assentados, sendo, inclusive, o representante destes, um morador do Assentamento Aurora da Serra.

Essa característica leva-nos a refletir sobre as relações estabelecidas entre os atores governamentais e os beneficiários das políticas públicas, em nosso caso, os assentados, segundo a distância-proximidade da instância governamental gestora da política pública. A maior participação junto ao conselho do PDS pode refletir uma relação mais próxima com lideranças políticas locais ligadas ao governo estadual, o que permite uma atividade mais freqüente do conselho e uma fiscalização mais constante, devido à proximidade com o poder central estadual.

Entendida dessa forma, poder-se-ia pensar que quanto mais “distante” dos conselhos encontra-se a esfera gestora da política pública, mais aberto ao mandonismo local encontram-se estes espaços. Dito de outra forma, poderíamos pressupor que o

governo estadual detém na esfera local, uma maior presença do que o governo federal, e por isso, no conselho do PDS, se busque mais a efetivação da participação democrática e transparência, do que em conselhos que estão ligados exclusivamente ao governo federal.

Um destaque à organização social e política, neste município, foi a criação em 1998 de um fórum de assentados. Em 1999, cria-se um fórum de agricultores familiares residentes nas demais comunidades rurais. Esta conjuntura parecia fragilizar a ação da categoria no espaço local o que levou em 2000 a unificação de todos os agricultores familiares, numa só organização, o FOAFAP. Formado por entidades representativas dos agricultores familiares com a participação de outras entidades da sociedade civil o “Fórum da Agricultura Familiar de Apodí - FOAFAP” tem funcionado como o espaço de articulação dos atores sociais do campo. A participação dos representantes da associação de Aurora da Serra no FOAFAP tem sido efetiva, guardando a posição de membro fundador. Essa centralidade é expressa pelos depoimentos que seguem:

“Tudo partiu do fórum, é tanto que ele era pensado antes de duas formas: tinha o fórum das associações comunitárias e o fórum dos assentamentos, que aí já havia uma quebra, não tinha uma união completa, porque eram dois fóruns e com os mesmos objetivos, então a gente pensou numa unificação, acho que em 2000, por aí, pensou e esse fórum virou um só, é um fórum de referência nas decisões ligadas a agricultura dentro do município e todas as pessoas que têm ocupado espaço nos conselhos, elas têm participado do fórum. Elas têm crescido com esse avanço que o fórum tem dado e, no dia-a-dia ir melhorando, ir crescendo e construindo e definindo as propostas ligadas a agricultura, então essas pessoas tem passado na ‘escola’, eu acho que é uma escola, na escola do fórum”. (Assessora técnica, entrevistada em fevereiro de 2007).

“O fórum foi uma das pernas fortes pra chegar lá no conselho, pra conseguir isso aí, porque o fórum é onde chama todas as entidades pra discutir o que é melhor pras comunidades”. (Conselheiro do FUMAC, por Aurora da Serra, entrevistado em fevereiro de 2007).

Nesse sentido, o FOAFAP, tem cumprido um papel diferencial entre o município de Apodí, e os demais aqui estudados, como espaço de articulação independente dos trabalhadores, no qual podem discutir previamente demandas a serem

apresentados nos conselhos formais. No entanto, esse papel do fórum só foi conquistado através de um articulado processo de mobilização, que envolveu a escolha dos conselheiros, a partir das discussões no fórum, bem como os projetos a serem priorizados. Nos termos de uma liderança dos trabalhadores:

“Na reunião do fórum nós colocamos as dez vagas que se tem, colocamos as comunidades que participam e os assentamentos e, colocamos para o fórum qual a comunidade que está interessada em continuar, quem não está. Porque existe norma, se perder três reuniões consecutivas sem justificativa, pela lei, pelo regimento, aquela comunidade a gente tem que substituir. A gente envia o ofício para a comunidade, então se ela faltou três reuniões consecutivas sem justificativa, a gente trás para o fórum e o fórum nomeia a substituta. No fórum todas as associações e assentamentos fazem a escolha, a votação para a comunidade que está interessada em fazer parte do conselho. Então isso aí é paritário e discutido no fórum, a gente tira isso, esse encaminhamento, já para levar”.

Com relação à prática participativa anterior ao conselho do FUMAC, os informantes foram unânimes em afirmar a importância de uma experiência anterior, antes de participarem de tais espaços, seja ela, em igrejas, associações, sindicatos, etc.

No caso de uma liderança, presidente do conselho, ela afirma:

“Eu iniciei minha trajetória em 87. Eu participava do grupo de jovens na igreja evangélica Assembléia de Deus e em 89 casei e vim morar no Rio Grande do Norte. Em 93 eu fui beneficiada com um lote no assentamento e em 97, era uma coisa muito machista, tinha muitos preconceitos; não existiam mulheres sócias, só tinha duas viúvas e em 97 foi quando a gente iniciou esse engajamento das mulheres na associação. Então, foi uma luta muito grande, com muita dificuldade, por que os assentados não queriam nós mulheres como sócias, na época. Com a ajuda da AACCC<sup>93</sup> (...) a gente conseguiu o espaço na associação. Eu fui tesoureira, seis anos, na associação, e em 2000 foi quando eu comecei a participar efetivamente das atividades do sindicato. Comecei a partir de uma ONG, que é o Conselho de Desenvolvimento das Comunidades Reunidas do Município de Apodí, o PDA Santa Cruz<sup>94</sup>. Meu nome foi indicado pelo Conselho para ser a segunda secretária do Sindicato. (Presidente do Conselho do FUMAC).

Outro conselheiro, assentado em Aurora da Serra, complementa:

“Eu sempre participei da fundação da associação aqui, estive na diretoria quatro anos, passei três anos sendo comandante daqui da comissão de trator, fazia parte do sindicato, fazia parte também da cooperativa de apicultura, da qual somos sócios, e de outras atividades como cursos sobre apicultura, caprinos, manejo da caatinga, de tudo quando

<sup>93</sup> Associação de Apoio às Comunidades do Campo – AACCC, ONG prestadora de Assessoria Técnica as comunidades Rurais do Rio Grande do Norte.

<sup>94</sup> ONG, formada por lideranças comunitárias locais, que atua nas áreas de desenvolvimento econômico, desenvolvimento comunitário, reforço espiritual, dentre outras e, é financiada pela Visão Mundial, ONG de ação global.

a gente tem uma chance assim, quando convida a gente, a gente está ao dispor de participar”. (Conselheiro do FUMAC, Assentado em Aurora da Serra).

Para o Presidente da associação de Aurora da Serra, no período da pesquisa, a sua inserção nos espaços diretivos do assentamento teria sido importante, já que o mesmo havia exercido, por alguns mandatos, o cargo de coordenador do grupo do trator, para poder chegar à presidência da associação. Essa chegada à presidência da associação propiciou uma participação mais direta no FOAFAP, tornando-o um forte candidato para atuar nos conselhos locais. Este informante ainda reconhece que, a partir da ocupação do conselho e da mobilização do fórum, as relações com o prefeito mudaram, pois em seus termos, “agora ele trata nós como gente”.

Apesar dessa prática participativa anterior ao conselho, a ocupação dos cargos no mesmo se dá num campo de disputa, marcado pela pressão do poder público sobre os trabalhadores, que passam cada vez mais a se contrapor a tal situação e explicitarem o embate. As sucessões dos conselheiros se dão em momentos conflituos, como reforçam os depoimentos que seguem:

“Quando eu cheguei aqui (no sindicato), que entrei na diretoria, fui sabedora que existia o conselho do FUMAC. Até então eu não sabia, sabia que existia esse conselho, mas não era efetivo. Só que o sindicato tem assento. Como o conselho é paritário, tem dez associações e cinco entidades que faz parte, totalizando quinze membros o conselho ao todo, o sindicato nomeou meu nome pra fazer parte do conselho, no dia da eleição, com muita briga, com muita discussão, porque o conselho era entregue ao poder público, somente o prefeito vinha assumindo por vários e vários anos a presidência. O conselho iniciou aqui em 97 e era um conselho que era dos vereadores, muitos deles ganhavam a campanha através dos votos, através desse dinheiro que vinha pra os agricultores, do qual eles não era parte. Construía aquela obra, se era uma energia, se era um poço, se era uma cisterna, se era uma barragem, e usava isso pra ganhar votos e era uma coisa muito fechada, não era aberto, poucas reuniões existiam, não tinha essa articulação com as associações.” (Presidente do Conselho do FUMAC).

“No dia que o prefeito queria, que ele era presidente, é que tinha uma reunião. Quando eu entrei em 2004 estava desde 2002 sem aprovar um projeto pra Apodí, certo? Estava aprovado assim: estava pra lá, pra Natal, lá pra secretaria e esse negócio de política, 2002 foi política, um ano de política não tem projeto. E quando eu entrei em agosto, dia seis de agosto de 2004, foi a posse da diretoria e o meu nome, depois de muita luta, entre o poder público e as entidades, saiu para presidente. Isso só deu certo pela articulação que a gente tinha com os outros assentados, com as outras associações. Por

que são cinco assentamentos e cinco associações de comunidades, é paritário isso, então a gente se articulou com o sindicato, nós tínhamos onze votos, cinco associações de comunidades, cinco de assentamentos e o sindicato. Os outros quatro (membros) são a igreja, a câmara de vereadores, a prefeitura, a EMATER, são as quatro entidades que faz parte. E foi um dia que pode se disser assim de muita revolução aqui dentro desse sindicato, mas a gente conseguiu”.(Presidente do Conselho do FUMAC).

“Nessa eleição eu não estava a par de nada, sem saber, novata no processo, mas com a luta e com a história que já tinha dentro do processo do conselho, eu fui pegando aos poucos, sem ter capacitação, sem nada, mas deu pra gente tomar isso do poder público. Em várias e várias reuniões, ainda hoje, o prefeito quando me vê, numa reunião, e quando fala no conselho do FUMAC, ele diz que os trabalhadores expulsaram ele do conselho. Ele já era caduco, como diz a história do conselho e não queria sair, e pelo regimento e a lei que tinha no município ele não podia, tinha que mudar, ele não podia ficar”.(Presidente do Conselho do FUMAC).

No que se refere às dificuldades de relacionamento com os demais atores no interior dos conselhos as opiniões são divergentes entre os assentados e os mediadores. Os assentados apontam como maiores dificuldades a gestão dos recursos financeiros e a assistência técnica para elaboração dos projetos. Já os mediadores apontam para a baixa qualificação das intervenções dos trabalhadores no conselho. Como afirmam os assentados sobre as dificuldades:

“Hoje o que eu diria era assim, que fosse a necessidade de mais verba (a dificuldade), o recurso fosse maior, que desse pra gente atender mais comunidade. Em relação a assistência técnica é porque as entidades que tem aqui cadastradas são poucas, e tem umas que aconteceu alguns problemas com alguns projetos, não acompanhou e a gente ver essa dificuldade. No ano passado teve algumas comunidades que queriam apresentar projetos e como as entidades que tem aqui são poucas e, algumas, já têm o seu acúmulo de atividades, não tem como pegar mais elaboração de projetos. É também um recurso mínimo que fica pras entidades, né? Pra essa elaboração. Muitas delas se já tem outras atividades pra fazer vão priorizar o que já vem em andamento, do que pegar uma extra. Principalmente, porque esse processo demora muito, pois uma pessoa que preparou um projeto em 2002 e veio sair em 2005 (os honorários técnicos). Se essa entidade fosse viver só disso? Então o que eu acho de dificuldades são estes dois pontos aí”.(Presidente do FUMAC)

“Primeiro lugar que a gente começa de casa, para poder ir e chegar onde a gente quer findar o caminho. Às vezes a gente quer fazer um levantamento de uma coisa, um planejamento, aquele planejamento já não dá certo. Outra associação, já vem descontrolada e já descontrola o da gente. Agora a gente já está prejudicado, devido três associações que estão inadimplente. O Rio Grande parado porque essas três associações estão inadimplentes. por falta de prestação de conta. Assim, no lugar do estado está ganhando cinco milhões, vai devolver cinco milhões porque não pode está

inadimplente. Não é nada, mais cinco milhões já dá pra desenvolver muitas coisas, né?” (Conselheiro de Aurora da Serra no FUMAC).

No entendimento da assessoria técnica os entraves seriam outros, como:

“Acho que o primeiro deles é o desconhecimento. Nós tivemos experiências aqui de assentados que estavam nos conselhos, mas não sabiam seu papel. Tem até um caso interessante, de um assentado, que ele assinou a ata de uma reunião do conselho, onde nessa ata ele era contra um projeto do assentamento dele. Então pra você ver em que nível chega. Acho também que a questão do analfabetismo é um entrave, porque se você participa de um conselho, mas você não sabe ler, essa ata chega às suas mãos, você assina, que foi esse, o caso que aconteceu em Aurora. Acho que esse desconhecimento, primeiro, do que é o conselho, muitas vezes passa também por a pessoa está no conselho, mas não ter muita clareza, muita definição, do que ele deve fazer. E aí a gente tenta fazer, não sistematicamente. A gente não fica trabalhando essa questão dos conselhos, mas sempre que vai renovar, sempre que vai avaliar, a gente fica levando algumas informações, de que forma esse conselheiro tem que ser, que critério tem que ser adotado para essa escolha, porque eu acho que não adianta só a gente lutar para que os assentados, e assentadas, trabalhadores e trabalhadoras tenham assento no conselho, mas que eles façam o uso devido desse assento, que eles tragam resultados para suas comunidades e, principalmente, para o município, não é? Por que se esse conselho está bem articulado, está bem representado, então com certeza ele vai ter um nível melhor de funcionamento”. (Assessora técnica de Aurora da Serra).

Apesar dessas dificuldades apresentadas, é possível afirmar que a prática participativa no conselho do FUMAC, amadurecida com a experiência do FOAFAP, vem redefinindo as relações estabelecidas entre os assentados de Apodí e, especialmente, Aurora da Serra, e o poder público municipal. Essa realidade pode ser ilustrada por uma situação, na qual, após não elegerem um candidato representante dos agricultores familiares a vereador, toda mobilização foi canalizada para intervenção no conselho do FUMAC, numa explícita demonstração da potencialização das oportunidades políticas. Essa ação pode ser entendida como o reflexo do maior entendimento, por parte dos assentados, sobre os diferentes canais de participação e reivindicação, levando os mesmos ao não conquistarem a vaga na câmara municipal, partirem em busca de outras conquistas, consideradas, tão importantes quanto o legislativo local. Quando questionados sobre o redirecionamento em tais relações afirmam:

“Mudou 100% (a relação com o poder público). Esse projeto FUMAC desde 2000 funciona aqui no Rio Grande. Logo no começo a gente foi dá entrada, aí o presidente daqui disse: não, está tudo ok, eu falei com fulano está tudo ok. Na presença dele, quando chegaram lá, os papéis estavam tudo ok, aí pegaram os papéis e engavetaram, aí veio sair esses projetos do ano trasado pra cá, por quê? Por que a gente fez a mobilização, teve essa eleição pra tirar, fazer a escolha dos assentamentos e associações, para ser quem dominasse esse conselho. Aí deixamos, deixamos, demos uma chance à prefeitura, a gente ficando com a tesouraria e a presidência, que era o que ele queria, porque sabia de tudo e aí ele ficou meio assim, mas por isso nós não deixamos de tocar nosso barco e estamos aqui”. (Conselheiro de Aurora da Serra no FUMAC).

“Olha Apodí tem uma zona rural muito extensa e tem um partidarismo aqui dentro de Apodí muito grave, nós temos ainda dificuldades em relação a isso. Aqui só são dois partidos, “bicudo” e “bacurau”. Então quando chega a época da política muitos trabalhadores se dividem da gente, porque é do bicudo, porque é do bacurau. Embora esteja na organização dos trabalhadores, fala mais forte, em parte deles, o partidarismo. Essa é uma questão que a gente já mudou muito... a gente já avançou muito. Quando passa a eleição, quando um (agricultor) vem questionar a gente diz: “É, quando a gente botamos um agricultor pra candidato, por causa de 32 votos a gente perdeu”, e a gente coloca pra eles: porque você não votou? porque você não ajudou à buscar mais um? Existe ainda esse partidarismo que é forte aqui dentro de Apodí, a gente não nega isso, mas a gente tem avançado e a gente está buscando trabalhar junto as associações, os agricultores e agricultoras esse processo, pra gente deixar de ser dependente, a gente tem que ter nossa autonomia, liberdade de escolha, não precisa a gente está sendo manipulado por prefeito, vereador, fulano ou sicrano. Com o caminhar do processo a gente está buscando as comunidades, associações de agricultores, agricultoras, jovens, pois a gente ver hoje que a parte dos jovens é a mais arcaica nesse ponto de vista”.(Presidente do FUMAC).

“Muito difícil. Os assentados, as entidades, o próprio sindicato tem uma relação meio que conflituosa. A história do poder público municipal em Apodí é aquela das velhas raízes, do voto pela compra, das oligarquias, daquelas pessoas que sempre vieram dos partidos, que eram mais poderosos e que não tem mudado muito. É tanto que a ligação da prefeitura com os assentados ela é muito pequena, ela acontece uma vez no ano, quando discute corte de terra, mas você não vê a prefeitura, os secretários se preocupando com as famílias que vivem nos assentamentos. A gente tem os momentos de planejar, de pensar, mas você não vê nenhuma ligação, e isso dificulta o nosso trabalho, porque a gente acredita que a não participação do poder público, interfere no crescimento desses assentamentos, que de repente você vê a questão de infraestrutura, sem ser trabalhada, são estradas em péssimas condições, são escolas que funcionam no assentamento de qualquer forma, porque não há preocupação que aquele povo precisa também de uma educação melhor. Então assim tem uma série de coisas que não funcionam, que o poder público sabe que não funciona, mas que também não tem essa abertura pra buscar melhorar e resolver os problemas”.(Assessora técnica).

Esse conjunto de depoimentos revela, que a relação dos assentados de Aurora da Serra, com o poder público local, mais especificamente com os prefeitos e seus representantes, pode apresentar algumas inovações, mas nela continuam a prevalecer

práticas coercivas, atreladas ao mandonismo oligárquico, que só pode ser desafiado pela forte pressão dos assentados, via as ações coletivas que forem capazes de articular.

Cabe destacar que, analisando os registros do conselho do FUMAC/Apodí, é possível perceber que as demandas, levantadas no Plano de Consolidação de Aurora da Serra, não se exprimem de forma significativa, já que, ultimamente os projetos aprovados em tal conselho, priorizam infra-estrutura, principalmente hídrica, e alguns projetos produtivos, o que fica aquém da totalidade das demandas expostas em áreas como educação, esporte, lazer, cultura, transporte, comunicação, etc. O depoimento que segue reforça tal afirmação

“Aurora recebeu (projeto) para um grupo de mulheres apicultoras; Lage do Meio também foi apicultura, a compra da máquina de sache. Têm as colméias, todo equipamento, macacão, toda cera, todo esse processo foi como Milagres que até a casa, ganhou. O grupo de mulheres lá tem todo o equipamento, menos a casa que está em fase de término agora, só dando a pintura. E assim não foi fácil, mas a gente agilizou os projetos que a gente tava em mãos, no dia da nossa posse tinha seis projetos para ser avaliados e passaram, a gente novato, mas a gente sabia que era dos agricultores, tinham sido elaborados pelos agricultores, eles que tinham decidido o que queriam, não tinha sido fulano, A ou B, ou prefeito ou município ou Estado. A comunidade mesmo que optou por aquele projeto, por aquele projeto de abastecimento d’água, infra-estrutura ou de apicultura, então assim, hoje a gente vê que teve sucesso, a gente finalizou estamos só com duas prestações pra gente entregar, de 2005 a 2006”.(Presidente do Conselho do FUMAC).

Os projetos podem ainda ser escolhidos, pelas carências colocadas pelas comunidades, escolha essa que parece seguir um *frame* para a ação coletiva, de que nos fala Tarrow (2004). Nesse caso o *frame* seria acesso à água, que, diretamente, envolve obras de infra-estrutura hídrica, como afirma uma liderança local

“Quem é mais beneficiado do PDS são as comunidades, porque a prioridade aqui é água, a prioridade número um é água, então a gente aprova os projetos naquela prioridade um, que é abastecimento d’água. Então as comunidades que são muito carentes, aquelas que nunca receberam benefício nenhum, então a gente tem todo esse processo na hora da gente selecionar os projetos. Assim no conselho, entre nós, os dez, e mais o sindicato, que faz onze, né? Nós não temos nenhum problema, os que são da comunidade se relacionam muito bem na aprovação, não tem nenhum problema”. (Presidente do Conselho do FUMAC)

Não se observa também em tal conselho nenhum tipo de disputa entre os agricultores familiares assentados e os das demais comunidades rurais, o que reforça uma ação conjunta no âmbito do município, na medida em que as demandas são apresentadas de forma mais homogênea e planejada. Questionados sobre as possibilidades dessa disputa nossos informantes afirmam:

“Não, tem não. É que nem eu disse: vai pelas condições e necessidades daquela comunidade, e a gente tava tocando dez projetos, aí a gente escolheu um aqui do João Pedro (comunidade vizinha), porque lá não tem água, vem de Apodí de carro pipa pra abastecer aqui, aí a primeira prioridade foi ele, nem um assentamento, nem associação teve divergência nenhuma, por que viram que vai por prioridade de cada comunidade, pode ser um assentamento, pode ser onde for, vai pela prioridade daquela comunidade”. (Conselheiro no FUMAC por Aurora da Serra).

“Não. Já teve muita dificuldade, principalmente, porque a gente tem aqui a reunião do fórum todos os meses, e quando iniciou essa reunião do fórum, tinha se pensado pra os assentamentos, devido já aquele apoio, aquela organização que o INCRA e o governo federal vinham dando e devido a isso se pensou um fórum pra os assentamentos. Após a gente tornou paritário, pra as associações (das outras comunidades) e assentamentos, e hoje a gente tem um elo assim, com um pouquinho de dificuldade, mas já está quebrando esse laço porque as comunidades têm assim um ciúme dos assentamentos, dizem que as coisas só vêm para os assentamentos”. (Presidente do FUMAC).

Essa ausência de disputa potencializa a ação coletiva desses assentados, que pode ser reforçada por um processo de melhoria na capacitação, processo este que a assessoria técnica parece ter claro, quando afirma:

“Antigamente, as pessoas não tinham conhecimento do conselho, não sabiam nem o que era conselho, algumas participavam mais por influência política, em Aurora da Serra mesmo, nós tivemos um exemplo de uma pessoa que participou porque era ligada ao prefeito, mas não sabia a importância do conselho e aí não tinha como contribuir muito. Depois disso, nós começamos a listar que assentamentos, que associações seriam importantes para está participando do conselho, então a gente tirou como critério o que? Aqueles assentamentos que se destacavam, aqueles assentamentos que já tinham algumas lideranças, que essas pessoas já vinham fazendo um trabalho. Nós partimos daí, vendo a partir desses assentamentos, pessoas de referência e tentando arrumar de acordo com cada conselho, que a gente achava que era mais estratégico, mais importante. Então dividimos, por exemplo, pessoas mais de desenvolvimento rural sustentável, aí o do FUMAC que passava por uma necessidade maior de representação, e foi pensado assim, é tanto que a cada mandato do conselho a gente remete essa discussão para o fórum, se o fórum avalia que esses representantes desempenharam bem seu papel, é feita uma espécie de avaliação, algumas associações, elas mesmas, se

autoavaliem e, às vezes, acham que não representaram bem seu papel e passam pra outra associação assumir. Uma coisa que a gente faz muito, é que as famílias também avaliem a representação desse conselheiro, pois ele está lá pra representar a comunidade, então se esse conselheiro não designar bem seu papel, também ocorre mudança lá na própria comunidade”.(Assessora técnica, entrevistada em fevereiro de 2007).

Essa capacitação não é percebida sob a forma de atividades formativas específicas como cursos, oficinas e etc., mas oriunda de uma vivência de processos políticos, que capacitam no cotidiano e refletem diretamente nas escolhas dos assentados, já que

“Geralmente essa pessoa que é escolhida como conselheiro, ela tem um vínculo muito grande com a associação, até porque é um peso muito grande, quando você diz assim: ‘fulano vai ser o representante de Aurora da Serra’. Então as pessoas, elas não escolhem porque acham, digamos, Antônio Preto, não porque Antônio Preto é bonito, é isso, é aquilo, é interessante, mas pelo que ele já tem feito e tem contribuído dentro da associação. Isso é muito forte, é tanto que se a gente fizer uma avaliação através dos nomes dos conselheiros você vai ver que todos eles são pessoas que tem uma forte ligação dentro da associação, ou que já foram da diretoria, ou que são pessoas que sempre contribuem com a associação, que estão muito presentes. Eu acho que por isso vem dando certo, né? Por serem pessoas que têm uma vivência, que têm toda aquela coisa de participar, bem ativamente da comunidade, de saber quais são suas demandas, então é bem trabalhada essa questão da escolha”. (Assessora técnica, entrevistada em fevereiro de 2007).

Por fim, gostaríamos de destacar que apesar da realidade conflitiva que representa o cenário para inserção dos assentados, agindo coletivamente, no espaço público apodiense, e, mais especificamente, no conselho do FUMAC, esta experiência vem marcando suas práticas participativas, como expressam suas falas quando questionados o que mudou na sua participação nos últimos tempos.

“Agora a gente tem a oportunidade, por que quando tem uma reunião do conselho, e a pessoa diz: aqui é pra quem quiser participar, qualquer um que tiver alguma dúvida pode chegar e participar e dar sua opinião, a gente fica satisfeito. Por que tem coisa que a pessoa não está sabendo e dentro daquilo ali a pessoa já fica entendendo mais e mais”.(Conselheiro de Aurora da Serra no Conselho do FUMAC, entrevistado em fevereiro de 2007)

“O que facilitou foi a nossa autonomia, o nosso empenho, o nosso compromisso, da gente visitar, ficar mais perto das comunidades, acompanhando os projetos. Eu, minha pessoa, não só eu, mas outros membros, juntos, a gente acompanhou todos, duas ou três visitas a gente fez visitas nas comunidades quando estava executando o projeto, apesar

de ter a entidade que o técnico não acompanhou, mas nos momentos necessários, sempre a gente estava lá. Então facilitou isso, essa autonomia que a gente não tinha, dos trabalhadores, de dar sua opinião, dizer o certo e o errado, isso é uma coisa que veio e melhorou muito pra nós”. (Presidente do Conselho do FUMAC, entrevistada em fevereiro de 2007)

Essa autonomia, de que nos fala a informante, é um passo na construção dos sujeitos de direitos, envolvidos numa ação coletiva, que resulta de um processo de articulação dos agricultores familiares de Apodí, no qual o FOAFAP se apresenta como principal inovação.

#### **4.1.2. Assentamento Poço Novo**

##### **4.1.2.1. Histórico**

O assentamento foi criado a partir da ação de um grupo de famílias residentes no município de Baraúna. Estas famílias, provenientes de diversas regiões do Rio Grande do Norte, bem como, regiões de outros estados circunvizinhos como o Ceará e a Paraíba, foram atraídas para região pelas oportunidades de empregos, criadas pela fruticultura irrigada, a partir da década de 1980.

Decorrida a primeira década, de ampla expansão da atividade, no início dos anos de 1990, as empresas empregadoras começam apresentar sinais de crise financeira e produtiva, com conseqüente redução das áreas cultivadas, o que levava a demissão de “grupos” consideráveis de trabalhadores.

Na situação de desempregados, sem-terra ou com pouca terra, os assentados afirmam que a necessidade de lutar por um pedaço de terra apresentou-se, como única alternativa para possuírem terra para plantar, e, assim, melhorar as condições de sobrevivência, numa tentativa de (re)começo<sup>95</sup>.

---

<sup>95</sup> Esse (re)começo, muitas vezes, é marcado pelas experiências profissionais vivenciadas nas empresas frutícolas. Os ex-trabalhadores assalariados “do melão”, tendem a tentar reproduzir em seus lotes e na área destinada à exploração coletiva do assentamento, os mesmos modelos produtivos, que aprenderam a fazer, na prática, nas empresas. Muitas vezes, esta opção acaba por inviabilizar, economicamente, a atividade produtiva, já que os mesmos desconhecem os mercados com os quais as empresas negociam, ou ainda, não dispõem do poder de barganha das mesmas, nesses mesmos mercados, seja para

Organizados na cidade, os trabalhadores decidem pela instalação de um acampamento, nos limites da Fazenda Poço Novo, onde permaneceram até a desapropriação da fazenda e a construção das casas. A opção de ocupar “pacificamente” esta área justifica-se pelo expresso interesse do proprietário, em desfazer-se da mesma, pela venda, chegando a indicar pessoas, ao Sindicato e ao INCRA, para compor a lista das possíveis famílias assentadas.

O acampamento da Fazenda Poço Novo não era o único da região. Concomitantemente, outras famílias tentavam a posse de um terreno com cerca de 600 ha, denominado Canto das Almas, próximo à comunidade de Veneza. Neste contexto, o INCRA e o Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Baraúna - STTR reconheceram que as terras que esse segundo grupo tentava ocupar eram inviáveis para agricultura, por suas características físicas e, por isso, visando solucionar os impasses na área, propuseram como alternativa, a junção dos dois grupos de acampados para a formação de um único assentamento, denominado “Poço Novo”.

Segundo os assentados, o que explicava o número elevado de famílias era a estrutura da área, como a existência de quatorze poços artesianos. Essa realidade levou o INCRA e STTR, ao entendimento de que a fazenda poderia abrigar um número maior de famílias demandantes por terra.

Durante o processo de desapropriação, o INCRA formou uma comissão interdisciplinar com o objetivo de avaliar o imóvel rural, visando subsidiar e dar amparo técnico ao processo. Tal comissão vistoriou a gleba, tendo analisado todos os aspectos que poderiam influenciar na sua valorização, tais como o tipo de solo e seu potencial, vegetação, topografia, recursos hídricos, benfeitorias, acesso, localização, número de demandantes e outros.

Todo o processo durou dois anos, desde a desapropriação até a conclusão da construção das casas e aconteceu pacificamente, sem quaisquer espécies de conflito.

#### **4.1.2.2. Caracterização Atual:**

O Assentamento de Poço Novo, ocupando uma área de 3.160ha, localiza-se no município de Baraúna, integrando-se à Microrregião Geográfica de Mossoró, no estado do Rio Grande do Norte. A propriedade, dista cerca de 24 km da sede municipal e 300 km da capital do estado, Natal. Ao norte, Poço Novo limita-se com a rodovia RN-014 (Estrada do Cajueiro), que liga Mossoró/RN a Limoeiro do Norte/CE; ao leste com o Assentamento Bom Sucesso dos Militares e Dehel Diniz Vieira; ao sul com propriedades de Fernando Rosado e; ao oeste com Fernando Rosado e a comunidade de Boa Sorte.

#### **a) População**

Atualmente, residem no assentamento 139 famílias, perfazendo 662 habitantes, em duas agrovilas (Agrovilas I e II), com lotes familiares médios de 13 ha.

Mesmo que os laudos técnicos apontem a capacidade para abrigar 200 famílias, apenas estas 139, fixaram residência no assentamento. As outras 61 famílias residem na sede do município, utilizando as casas apenas de forma esporádica (fim de semana, época de plantio, colheita, festas tradicionais, etc.), quando não chegam a abandoná-las definitivamente.

Durante um processo eleitoral para a Associação do assentamento uma liderança, que apresentava como pauta de campanha a expulsão dos “não-residentes”, chegou a receber ameaças de morte, solicitando, inclusive, proteção policial. Este fato demonstra o impasse causado pela situação e a magnitude que representa, para organização interna de Poço Novo.

Nos depoimentos de algumas destas famílias que não residem em Poço Novo, diversos motivos foram alegados para o não estabelecimento de residência fixa, sendo os principais: 1) Ausência de assistência técnica aos projetos; 2) Perda de produção; 3) A qualidade da água, que apresenta teores de sais de cálcio, com restrição ao consumo humano. Os chefes de famílias e seus cônjuges exercem diversas atividades fixas ou temporárias, como empregos na Prefeitura Municipal, motoristas, tratoristas, empregados domésticos, mão-de-obra para a colheita do melão, dentre outras. Indagados sobre a possibilidade de retornar ao assentamento, a grande maioria afirmou que isso só depende das melhorias da qualidade de vida no mesmo.

Pela falta de investimentos, boa parte das famílias encontra-se na cidade esperando que as oportunidades surjam no assentamento. Essa realidade pode ser apontada como uma fragilidade da política de desapropriação de terras e criação de assentamentos, que tem se mostrado ineficaz para garantir a fixação dos assentados na terra, via o acesso a melhores condições de vida (MDA/INCRA, 2004b). Diante desse quadro, têm-se assistido em alguns assentamentos, o que poderíamos definir como um (re)êxodo<sup>96</sup>.

Essa realidade apresenta-se no assentamento de Poço Novo e a situação é mais marcante entre os jovens que ali residem. Por não terem como conquistar espaço no assentamento e a falta de acesso, nas agrovilas, às escolas que permitam cursar da 5ª série em diante, esses jovens acabam indo para a cidade em busca de oportunidades consideradas vantajosas. Aí chegando, não querem mais retornar, definitivamente, para o assentamento. Para as mulheres, uma alternativa é morar em casa de parentes ou

---

<sup>96</sup> Termo aqui utilizado para designar famílias assentadas que diante das difíceis condições de vida, tornam a deixar a terra conquistada, em busca de outras alternativas, muitas delas nas periferias das grandes cidades, ou das cidades regionais de porte médio, que vem sofrendo sérios inchaços populacionais nas últimas décadas.

trabalhar como empregadas domésticas; entre os jovens do sexo masculino, a maioria busca trabalho nas empresas, sobretudo, frutícolas, ainda em atuação no município.

Em nosso entendimento, essa situação de uso esporádico das casas e lotes é nevrálgica em Poço Novo, já que compromete os reais objetivos de uma reforma agrária que objetive o acesso à terra, para aqueles que considerem-na, lugar de vida e de trabalho. Esse lugar tem que ser visto, como capaz de garantir a reprodução social e econômica das famílias, que para tanto têm que buscar a superação das adversidades apresentadas no cotidiano.

O argumento dos novos proprietários “absenteístas”, de que as baixas condições de vida são a causa do afastamento do assentamento, e de sua realidade, parece desconhecer os esforços dos que ali permanecem na luta, pelos novos dias, tanto internamente, quanto da “porteira para fora”.

Entre os que ficaram, os dados do PAC, registraram uma população total de 662 pessoas, sendo 371 do sexo masculino, correspondendo a 56,04 % do total, e 291 do sexo feminino correspondendo a 43,96 % da população. Desta população na faixa etária de 15 - 60 anos, que representa a população economicamente ativa, há 444 jovens e adultos ou 67,06% da população, garantindo assim uma grande força para o desenvolvimento do assentamento.

A maior parte das famílias que compõem o assentamento de Poço Novo é formada por agricultores familiares, cuja experiência está centrada na agricultura de sequeiro e na pecuária, além da agricultura irrigada, principalmente, nas empresas. Embora estas sejam as atividades predominantes na maioria das famílias, algumas delas executam outras atividades produtivas, principalmente no setor de serviços.

Foi constatado que a grande maioria dos agricultores e de seus filhos maiores pratica atividades fora do assentamento, nas fazendas localizadas principalmente no

município de Baraúna, na produção e colheita de frutas, em especial melão e melancia. Estes empregos são temporários, todavia os trabalhadores que são selecionados têm carteira de trabalho assinada e, praticamente, somente voltam ao assentamento quando terminam todo o trabalho que dura, em média, de 60 - 90 dias/ano.

Essa realidade acontece já que o assentamento não absorve toda mão-de-obra disponível, num período em que as empresas frutícolas, que ainda atuam na região, demandam este excedente. O outro ponto destacado pelos trabalhadores é o acesso ao salário fixo e os benefícios com a rescisão dos contratos (FGTS, Seguro desemprego), que a produção realizada no lote, não garantiria, regularmente.

Em contatos com muitos destes trabalhadores, eles alegaram que saem para trabalhar fora porque não há atividades geradoras de renda no assentamento, no período de concentração de maiores atividades externas (julho a outubro).

#### **b) Organização Social e produtiva**

Inicialmente os assentados de Poço Novo estavam organizados numa entidade denominada “Associação do Projeto de Assentamento de Reforma Agrária do Poço Novo”. Esta associação era organizada em quatro grupos de 50 famílias; na busca de melhor gestão de recursos e conflitos. No entanto, no ano de 2000, as divergências tornaram-se incontroláveis e as famílias romperam, mantendo a associação já existente e criando mais uma, a Associação Nova Esperança – Poço Novo (Associação I e II) <sup>97</sup>.

O plano de Consolidação do assentamento (MDA/INCRA, 2004b) afirma que nos discursos dos assentados é possível perceber que uma gestão mais eficiente da área destinada à exploração de culturas comerciais, de forma coletiva, e a busca pelo desenvolvimento endógeno seriam as únicas formas de sair das condições de precariedade em que se encontram. Para reverter essa situação, faz-se necessário um

---

<sup>97</sup> Sobre este processo ver o Anexo 3 (BOX I).

trabalho contínuo de conscientização e, principalmente, de investimento em educação, já que existe, uma baixa participação de jovens e mulheres nas atividades comunitárias. Com relação às mulheres, apenas um grupo de aproximadamente cinco mulheres participa efetivamente dos eventos e reuniões, enquanto a maioria se ausenta das deliberações tomadas nas assembléias. Esta realidade está mudando, com o surgimento de algumas lideranças femininas, que vêm ganhando espaço no assentamento, sobretudo, após o “racha” da associação.

O discurso dos mediadores aponta uma dificuldade para a coletivização da produção, uma vez que as famílias parecem priorizar projetos produtivos familiares. Segundo o PAC (MDA/INCRA, 2004b), essa dificuldade pode ser exemplificada, no momento em que apesar de terem separado uma área para cultivo coletivo de 200 ha, denominada de “Baixio”, insistem em cultivar, principalmente culturas de sequeiro, nos lotes individuais. Essa atitude aumenta os custos de produção, causados pelo uso excessivo de óleo diesel, tempo maior de preparo de solo e impede de se fazer conjuntamente os tratos culturais tais como plantio, capinas, colheita e, principalmente, pulverizações que, quando realizados por todos, ao mesmo tempo, têm-se, como vantagens, maior eficiência das aplicações, menor número de pulverizações e, conseqüentemente, obtém-se uma produção com menor custo, em comparação ao cultivo individual. No entanto, essa individualidade não se resume só ao processo de produção; estende-se também à compra de insumos e à comercialização da produção, que fica a cargo de atravessadores (MDA/INCRA, 2004b).

Numa corrente do debate sobre a organização do trabalho e da produção nos assentamentos rurais, esta resistência ao trabalho coletivo, que organizaria a produção, numa escala maior, que não só a de subsistência ou autoconsumo, parece está explicada por uma lógica própria da agricultura familiar e camponesa.

Nessa lógica própria de reprodução prevalecem os projetos familiares. Se o coletivo envolve a família, parentes, religiosos da mesma afiliação; os agricultores familiares apresentam-se predispostos às experiências, que têm apresentado diferentes resultados, nos mais diversos assentamentos do país<sup>98</sup>. Se tal coletivo, extrapola tais ciclos/redes de relações e afinidades de projetos familiares, as experiências de coletivização têm demonstrado uma série de dificuldades, que podem levar a fracassos, sustentados, em sua maioria por ideologias políticas, que beiram a doutrinação.

Com relação à atuação das diretorias, verifica-se a boa vontade de trabalhar pelo assentamento, mas a falta de um planejamento e de uma equipe técnica que a assessore faz com que cometam erros primários, tais como mau uso dos equipamentos coletivos, como tratores e seus implementos, dificuldade em fazer uma prestação de conta, maior conhecimento (estudo do estatuto em assembléia) e aplicação das leis estatutárias da associação, compra de insumos e comercialização coletiva e principalmente, na gestão de projetos produtivos, que requer um maior acompanhamento e controle.

Além desses fatores limitantes da ação das diretorias, a presença de um clientelismo, certa dependência do Poder Público, a deficiência de capacitação dos membros da diretoria e ações subordinadas a recursos externos (Programas Governamentais) agravam a situação, considerando o número de assentados envolvidos nos processos participativos.

Embora a participação das mulheres nos espaços decisórios seja apontada como reduzida no Plano de Consolidação, todas as mulheres participam das atividades produtivas, principalmente no quintal. Gradativamente, esta participação vem se expandindo para os outros espaços produtivos, como horta comunitária e no próprio “baixio”. O nível de qualificação de tais assentadas tem evoluído muito nos últimos

---

<sup>98</sup> Para aprofundamento sobre esse debate ver Carvalho (1998) e LEITE et al. (2004).

anos, já que essas têm buscado estudar continuamente e vêm participando de várias capacitações, o que resultou numa organização de agricultoras familiares voltada para atividades produtivas.

Essas mudanças se expressam também na medida em que algumas mulheres do assentamento fundaram o Clube de Mulher 8 de Março – CM8M, com apoios externos<sup>99</sup>, visando a construção de uma organização que sirva de canal para o encaminhamento de suas demandas específicas, cada vez mais, políticas.

Há um número elevado de jovens no assentamento. Por não serem convidados a participar dos eventos e espaços de tomada de decisão existentes na área, são totalmente alheios à realidade que os envolve, muito embora participem ativamente da unidade familiar de produção (principalmente, quintais e lotes individuais). A falta de incentivo às práticas culturais, como folclore, teatro, danças, bem como práticas desportivas, tem sido um indicador negativo para a juventude.

Um fato preocupante sobre os jovens do assentamento é que, em sua maioria, eles se envergonham de se identificar como do meio rural. Esse preconceito é reforçado pela própria escola e o material didático nela utilizado, que polariza o rural e o urbano, como dois espaços totalmente díspares, onde no primeiro prevalece o atraso, o antigo, e no segundo, em oposição, o moderno, o novo, o progresso. Essa visão transforma a cidade, mesmo precária, num lugar de sonho, e o assentamento, atrelado, erroneamente, exclusivamente às atividades agrícolas, logo rural, num lugar que não serve para a realização de seus projetos juvenis.

Se o sistema educacional funcionasse, oferecendo um ensino que preparasse o jovem para a vida no assentamento, priorizando conteúdos contextualizados com a realidade e valorizando as potencialidades locais, bem como reforçando a cultura e as

---

<sup>99</sup> No momento da formação do grupo de mulheres, elas contaram com o apoio de ONGs como, a Associação de Apoio às Comunidades do Campo – AACC e o Centro Feminista 8 de março.

práticas de lazer e esportivas, uma (re)valorização de um rural atual poderia acontecer, potencializando a permanência dos jovens.

Por se tratar de municípios muito próximos (Apodí e Baraúna), os assentados em Poço Novo destacam um conjunto de entidades (governamentais e não governamentais) e projetos/programas, com o qual se relacionam, muito semelhante ao apresentado pelos assentados de Aurora da Serra. Dentre as entidades/órgãos destacam-se: o INCRA, por viabilizar o acesso à terra e a outros bens que a comunidade tem, como casa, poços artesianos e prédios, além de estar presente no assentamento, quando solicitado; o Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Baraúna; a Prefeitura Municipal de Baraúna, por ter assinado o termo de convênio para a execução do plano do PAC e sempre que convidada comparece as reuniões do assentamento; a Secretaria Municipal de Educação, por contribuir, embora precariamente, para a educação formal no assentamento; o BNB, O Centro PROELO e a TERRA LIVRE. Dentre os projetos/programas destacam-se: o Programa de Desenvolvimento Social, antigo PAPP, porque trouxe água até as casas e poderá fazer outros benefícios; o Programa de Consolidação e Emancipação (Auto-Suficiência) de Assentamentos Resultantes da Reforma Agrária – PAC, pelos projetos e ações visando o bem estar das famílias principalmente escola, creche, cisternas e tanto outros e o Projeto Dom Helder Câmara.

Quanto aos sistemas produtivos praticados em Poço Novo, das 139 famílias que possuem participação efetiva nos mesmos, 94 famílias fizeram parte de projeto de irrigação e 45 famílias de um projeto de apicultura. Das, 61 famílias (não-residentes), 10 famílias nunca participaram de nenhum projeto e outras 51 foram contempladas com o Projeto inicial do Pronaf A. As 51 famílias (não-residentes) que receberam o financiamento (PRONAF A) abandonaram ou venderam os investimentos financiados e estão residindo na cidade de Baraúna, problema este já analisado anteriormente.

Os assentados têm seu sistema de cultivo baseado, principalmente, na agricultura de sequeiro, plantando algodão, milho e feijão consorciados, e sorgo. Em pequenas áreas, normalmente nos quintais ou pequenas partes do lote, ocorre o plantio de culturas que auxiliam na alimentação como macaxeira, batata doce e gergelim. Na forma de cultivo são utilizados os métodos convencionais de manejo: cortam a terra com grade aradora, semeiam, limpam e pulverizam contra pragas, principalmente lagartas e formigas. No entanto, há problemas com o tipo de semente utilizado, padrão de plantas, uso de variedades desconhecidas, falta de manejo cultural e fitossanitário adequado, causando, normalmente, baixas produtividades.

O subsistema de criação é caracterizado pela bovinocultura e pela caprinocultura, em sistema semi-extensivo, além da apicultura. Os assentados criam ainda, em pequenas quantidades, galinhas, ovelhas e cavalos. A criação é feita de forma individual. Os assentados receberam há três anos, 17 matrizes com módulos (ovelha/galinha, ovelha/abelha, galinha/cabra) por família; recursos para plantar leucena, sorgo e milho de sequeiro, cerca, carroça e boi de serviço. Entretanto, a falta de gestão e participação mais efetiva da associação, a má fiscalização do BNB e freqüentes roubos de animais, ocasionaram o mau uso do recurso do PRONAF A. Essa situação incentivou a venda de parte dos animais, principalmente caprinos, que ficaram reduzidos a uma média de dois animais por família e somente sendo criados por cerca de 90 famílias (MDA/INCRA, 2004b).

O extrativismo é uma das atividades que tem garantido a permanência de algumas famílias no assentamento. Segundo O Plano de Consolidação, a falta de investimentos, tecnologias apropriadas e organização das famílias são os principais problemas do assentamento, que as obriga a usar esses recursos, como alternativa econômica. Durante o processo de construção do diagnóstico do assentamento,

comprovaram-se alguns caminhões saindo do assentamento, carregados de madeira. Não foram quantificados valores de renda para essa atividade, tendo em vista que é uma atividade muito variável, segundo alguns produtores entrevistados.

Para as famílias que residem no assentamento os quintais representam espaços com múltiplas funções. Eles são utilizados tanto como área para plantio de fruteiras, hortaliças, essências florestais comestíveis e medicinais, destinadas à complementação alimentar e produção de remédios caseiros, quanto, para a construção de instalações animais. Tais instalações abrigam os pequenos animais, como as aves e as cabras, que servem para complementação alimentar como fornecedora de proteína animal, como servem ao pernoite dos bovinos, criados, semi-extensivamente, pelo grupo de assentados que praticam o Sistema II.

A partir de tais constatações o Plano agrupa os assentados em Poço Novo em dois sistemas, a saber:

- Sistema I = Algodão – caju irrigado – milho x feijão - sorgo – caprinos + outras atividades = 94 famílias.
- Sistema II = Algodão – milho x feijão – sorgo - abelhas – bovinos + outras atividades = 45 famílias.

#### **4.1.2.3. Os Projetos para Consolidação**

##### **a) Apresentação do Plano de Consolidação**

Semelhante ao Plano de Consolidação de Aurora da Serra, o de Poço Novo foi elaborado pela AGRAR(RJ), assessorada localmente, pelo Centro PROELO<sup>100</sup>.

Através de oficinas, utilizando técnicas próprias do Diagnóstico Rápido Participativo<sup>101</sup>, a equipe técnica reuniu-se no período de março a junho de 2004, com

---

<sup>100</sup> ONG, sediada em Baraúna, voltada para ações de Desenvolvimento Local, executora do Plano de Consolidação de Poço Novo e assessora no FOPP.

diferentes grupos de assentados (apicultores, caprinocultores, mulheres, jovens, comunidade em geral, crianças, etc.) visando levantar demandas que foram sistematizadas no relatório final (MDA/INCRA, 2004b).

Dentre os projetos encaminhados no Plano, que explicita majoritariamente a opinião dos residentes no assentamento, e daqueles que participaram das oficinas e reuniões, destacam-se os de infra-estrutura social como: Melhoria da qualidade da Escola, Construção de uma creche, Construção de um Centro de Vivência; Construção de praça e quadra de esportes; Construção do Posto de Saúde; Melhorias das unidades habitacionais; Construção de cisternas de placas; Construção de Viveiros produtores de mudas para posterior arborização da área; Implantação da coleta seletiva e reciclagem do lixo e Programa de Valorização/revitalização dos quintais.

O plano trata ainda, de demandas na área de infraestrutura básica, tais como: Iluminação pública das agrovilas; Construção complementar e melhoramento de estradas internas e externas; Construção de guarita de segurança; Construção de Casa de Farinha; Assistência técnica e capacitação. Além dessas demandas propõe-se um novo modelo de gestão a ser implementado na área como um componente importante do Plano de Consolidação do Assentamento de Poço Novo, o qual se orientará por uma concepção participativa e de co-responsabilidade de todos os atores sociais e institucionais locais, no processo. (MDA/INCRA, 2004b).

#### **b) Os espaços para negociação do Plano de Consolidação de Poço Novo**

O Plano de Consolidação de Poço Novo cita que, um novo modelo de gestão deve ser implementado no assentamento e, para ser inovador, deve fundamentar-se nos princípios: da eficiência econômica; da conservação ambiental; do compromisso ético e político; do respeito aos processos já existentes; da valorização dos conhecimentos

---

<sup>101</sup> Para aprofundamento sobre o uso destas técnicas, no planejamento de unidades produtivas agropecuárias ver Brose (2001).

gerados no local; do fortalecimento das organizações de base dos trabalhadores e trabalhadoras rurais; da horizontalidade da estrutura de gestão; da garantia e fortalecimento da autonomia dos sujeitos locais; da afirmação das categorias de gênero e geração; da integração e coordenação de ações; da integração de saberes; da descentralização do poder; da solidariedade e da continuidade do processo.

Este Modelo de Gestão pressupõe a efetiva participação das famílias, tendo a assembléia geral como instância máxima de discussão e decisão, cuja expressão maior será o pleno exercício de cidadania da população local.

As demandas refletem a precariedade de acesso a alguns direitos básicos, necessários ao bem estar cotidiano das famílias, como saúde, educação, segurança e transporte. No entanto, o que se analisa no documento é um impasse entre a realidade local, marcada pela baixa participação nos espaços organizados, e uma proposta ideal pautada nos princípios supracitados. Este impasse parece ser o grande desafio à consolidação de Poço Novo, à medida que este momento histórico requer uma atuação política “extra porteiras”, onde fará a diferença o potencial para construção de um ator coletivo, que só virá acontecer com o reforço de uma identidade coletiva, característica essa que, as práticas vivenciadas no assentamento não favorecem.

Os espaços para negociação das demandas do Plano de Consolidação, nessas circunstâncias, parecem ficar reduzidos à própria prefeitura, seja em audiências com o prefeito e/ou secretários; seja via a apresentação de demandas no FOPP. Uma maior abertura junto à prefeitura local tem permitido audiências com a superintendência do INCRA/RN e Delegacia Regional do MDA, nas quais poder público municipal, federal e assentados, negociam questões pendentes, como os financiamentos para ampliação da escola, que em Poço Novo, atenderia alunos de outros assentamentos vizinhos, oferecendo ensino da pré-escola à 8ª série do ensino fundamental.

O espaço dos conselhos, mais especificamente do FUMAC, não tem sinalizado como este espaço de negociação, devido, um conjunto de limitações/entraves/disputas, vivenciadas pelos assentados, no seu interior.

Nesse contexto, que explicitaremos, mais detalhadamente, a seguir, embora consideremos a capacitação importante, entendemos que aos assentados em Poço Novo falta a construção de uma identidade coletiva que fortaleça suas ações no espaço público. A fragmentação de interesses que se expressa na divisão das associações e nas disputas pela diretoria do sindicato local, ao invés de potencializar, fragiliza as negociações para sua consolidação, seja no conselho do FUMAC, seja em outro espaço público qualquer.

#### **4.1.2.4. A inserção dos assentados de Poço Novo no Conselho do FUMAC**

Dentre os Conselhos municipais de Baraúna, destaca-se o conselho do FUMAC, de modo semelhante à situação vivenciada no município de Apodí, onde se localiza o assentamento Aurora da Serra. Neste conselho, os assentados participam em maior número, apesar das disputas, que detalharemos a seguir.

Todos os conselheiros do FUMAC, representantes dos assentados em Baraúna, apresentam uma trajetória de participação anterior, em movimentos sociais, igrejas e etc., reforçando a importância dessa vivência para uma intervenção qualificada no interior dos conselhos. Os depoimentos abaixo sintetizam algumas trajetórias:

“Comecei pela própria associação. Comecei participar das assembleias, porque meu marido é quem é assentado, é o titular, mas sempre estava ausente nas assembleias e era necessário eu vim. Eu comecei a participar e ver que eu tinha condições de está discutindo nas assembleias a respeito dos problemas, está dando minha opinião, até porque eu sou uma pessoa que tenho estudo, tenho segundo grau completo, tenho vários cursos”. (Ex-conselheira do FUMAC por Poço Novo, Secretária da Associação I).

“Depois passei a ser secretária do assentamento, até hoje ainda sou, já passei por três administrações da associação e continuo sendo secretária. A dificuldade aqui de achar pessoa que saiba fazer ata, saiba redigir um documento é muito grande. Alguns sabem, mas se recusam. Eu não. Pode ser até o que tenha feito oposição a mim na chapa, mas precisando de ajuda, eu estou aqui pra ajudar, nunca me omiti a isso e continuo assim nessa batalha. Fiz parte de todos os trabalhos, entrei no grupo de mulheres, fundamos o

grupo de mulheres, aqui de Poço Novo, participei do sindicato, também, fiz parte da chapa anterior como coordenadora da comissão de mulheres, mas não funcionou porque eu como coordenadora, fui muito focada devido aos meus discursos, minhas colocações de não aceitar certas coisas que o sindicato impõe, em alguns conselhos. Então ou eu me afastava ou eu virava oposição, e eu optei por virar oposição, porque ficar sem discutir, não dá pra ficar sem discutir. Eu não agüento ficar calada, minhas mãos cocam, meus pés cocam e quando tem injustiça, eu vou em cima saber o porque, sabe? Tem que ser mesmo. Então eu optei ser oposição por enquanto, vamos lutar até tentar conseguir coisa melhor, porque eu não almejo nenhuma coisa pessoal assim: “ai, eu queria está no sindicato, na diretoria, porque o salário é bom, é isso, é aquilo outro”, não. Eu tenho essa capacidade, eu até tenho condição, capacidade de ser uma secretária, uma tesoureira, do sindicato dos trabalhadores rurais, mas como a política não vê o lado social das coisas, a necessidade de alguém, só vê a sua própria necessidade, aí fica difícil, sabe? A gente está tentando uma brecha, uma porta. A gente está tentando se colocar aí e vamos ver no que vai dar. E continuo no movimento da associação, discutindo. Hoje a gente aqui no assentamento tem duas associações, bom seria que tivesse permanecido só uma, mas, infelizmente, um outro grupo quer está em outra associação, se torna as coisas muito mais difícil. No fim terminam sempre precisando dos serviços da gente, mas também não posso me negar, não faço com muito gosto, mas não posso me negar, também não”. (Ex-conselheira do FUMAC por Poço Novo, Secretária da Associação I).

“Pra gente chegar nesse ponto, a gente trabalhou no processo da terra, pra desapropriar, depois houve a primeira associação, que foi em 1997, em 2000 eu assumi a presidência lá do assentamento e passei 4 anos na presidência”. (Vice-Presidente do Sindicato, Conselheiro do FUMAC por Poço Novo, Tesoureiro da Associação II).

“A minha trajetória na luta com os trabalhadores, na classe, eu nasci na zona rural. Sou filho de agricultor, também sou agricultor e em 1992, eu vim participar de uma reunião aqui no sindicato e fui convidado ainda muito criança. Meu avô fazia parte de um acampamento, que estava pleiteando uma terra para ser desapropriada e a partir daí comecei a prestar serviço, aqui no sindicato, voluntariamente. Em 1996 eu passei a ser assentado, foi desapropriada uma área de assentamento aqui no município, e eu fui ser assentado. Em 1997, na criação do conselho (FUMAC), eu era presidente da associação na época, no Assentamento Santa Clara, e a partir daí, eu comecei a fazer parte do conselho. Desde 1997, que a gente vem contribuindo com o conselho nessa atividade de dia-a-dia”. (Presidente do Conselho do FUMAC)

Apesar dessa trajetória participativa dos conselheiros, vivenciam-se disputas internas entre os próprios agricultores familiares e, mais especificamente, os assentados. Estas disputas tiveram origem no STTR e refletem nos outros espaços públicos. Nestes espaços, os grupos que se opõem na gestão do sindicato, buscam construir hegemonia e representatividade legítima dos trabalhadores, o que influencia na aprovação de projetos e escolhas de conselheiros, como demonstra os depoimentos tomados em pesquisa de campo:

“Nós temos muita dificuldade. A gente não tem acesso a esses projetos, porque tem um tom, assim de política, entre a gente e o sindicato. O sindicato, a gente não se bate bem, a gente é inimigo, dizer logo assim, a gente somos muito inimigos. Nós não temos uma relação muito boa, eu com o sindicato. Daí a gente tem muita dificuldade, as vezes, as pessoas daqui são prejudicadas, por causa de eu não ter uma boa relação com o sindicato. Aí, as vezes, eles prejudicam as pessoas, sem eu ter acesso, eu sei que aquela pessoa está precisando de uma coisa do sindicato, de um papel, uma coisa, mas eu não tenho acesso. Porque minha relação com o sindicato é cortada. E como eles tem mais assentos no conselho, a gente não tem acesso”. (Coordenadora do Fórum de Políticas Públicas, Presidente da Associação I de Poço Novo)

“É o sindicato (que influencia). O sindicato botou o tesoureiro no conselho, o vice-presidente, o futuro candidato à presidente do sindicato, está também no conselho. Que a eleição é agora em setembro, e esse candidato já está no conselho”. (Ex-conselheira do FUMAC por Poço Novo, Secretária da Associação I)

“O interesse do voto, que eu acho muito importante (o que define os projetos aprovados). Continua a mesma coisa: política do sindicato. Porque sempre no conselho ele se mostrou muito forte, até manipula muito, o sindicato manipula muito, contra a gente, pior é que é contra a gente, e isso é de dar nos nervos, sabe?” (Ex-conselheira do FUMAC por Poço Novo, Secretária da Associação I)

“Nós aqui do assentamento fizemos nosso projeto de 20 pessoas, para uma vacaria, isso o ano passado. Então aprontamos tudinho, levamos, tanto participava gente de uma associação, como da outra. A TERRA LIVRE<sup>102</sup> fez alguns projetos lá da área deles também. No final, com certeza, só entrou o que a TERRA LIVRE fez, porque o sindicato manipulou alguns conselheiros, que foram assim, não sei se comprados. Não sei como, mas foram comprados, e os votos foram mais pra aquelas comunidades que realmente a TERRA LIVRE tem atuado e que o sindicato tem favorecido”. (Ex-conselheira do FUMAC por Poço Novo, Secretária da Associação I).

“O voto do representante da prefeitura, em relação aos assentamentos, sempre era favorável às áreas, quando era projeto de recursos hídricos. A gente votava unanimemente, ou na comunidade ou no assentamento. Se tinha um projeto de criação, ou instalação elétrica e hídrica, a gente sempre optava: “aquela comunidade precisa d’água e água é vida”, então a gente priorizava isso, né? E ele sempre priorizou isso aí. Às vezes ele passava para mim: “olhe, vamos votar, vocês dos assentamentos já têm energia, água encanada, vamos dá prioridade quando vier esses projetos assim”, e eu sempre segui essa linha dele. Sempre fui favorável que a comunidade tivesse as coisas principais, sabe? Ele sempre se mostrava assim, nunca foi opositor. Mas o representante da EMATER, ele tem uma resistência muito grande as áreas de assentamento. Porque ele acha que as áreas de assentamento, através do INCRA, são bem mais privilegiadas, e as comunidades não têm quem fale por elas e coisa e tal. Mas muito contraditório, porque a própria EMATER não presta serviço assistencial de nada, a gente passa de um ano pra outro, sem saber qual foi a data que você precisou ir lá assinar o seguro safra” (Ex-conselheira do FUMAC por Poço Novo, Secretária da Associação I).

---

<sup>102</sup> ONG que presta assessoria técnica na elaboração e execução de projetos agropecuários, na região.

Essa conjuntura se agrava quando os representantes de Poço Novo reconhecem que, embora os conselheiros sejam assentados, estes não conseguem falar por seus projetos e demandas, pois

“É o presidente do sindicato (que “manda” no conselho), ele é assentado, ele é um senhor assentado, o filho dele era assentado aqui também, o que é tesoureiro hoje é assentado também, o próximo candidato à presidente é assentado, também”. (Ex-conselheira do FUMAC por Poço Novo, Secretária da Associação I)

Embora estejam representados legalmente, parte dos assentados de Poço Novo se sentem os “de fora”, em contrapartida aos “de dentro”, aliados ao sindicato<sup>103</sup>. Esta desconfiança na representação aumenta os conflitos, fragiliza a construção da identidade coletiva, como já citamos, e, conseqüentemente, enfraquece as ações coletivas. Para os “de dentro”

“Sobre os projetos, todos que vem pra cá, estando direitinho, as comunidades direitinho, não há problemas em ser aprovados nesse conselho. São 15 membros, e a gente vai por aquelas partes mais carentes. As vezes a pessoa está carente, mas já tem um projeto anterior, que não prestou conta, que não deu certo, aí fica de fora”. (Vice-presidente do STTR, Conselheiro do FUMAC por Poço Novo, Tesoureiro da Associação II de Poço Novo)

Nessa disputa entre os “de fora” e os “de dentro”, chamou-nos a atenção um processo sucessório para conselheiros, do qual a Associação I de Poço Novo denuncia ter sido excluída, estrategicamente, em função de suas posições na gestão anterior. Questionada como se deu tal processo, a ex-conselheira afirma:

“Vinha já há algum tempo, não acontecendo, no meu conhecimento não estava acontecendo há alguns meses as reuniões do conselho, que tem que ser mensalmente. Teve um período que funcionou bem direitinho, a gente sempre recebia convites, pra está participando. Todo mês já tinha aquela data marcada, porque no fórum se estipulou

---

<sup>103</sup> Embora os contextos não sejam os mesmos a noção de “de dentro” e “de fora”, remete-se as noções de outsiders e estabelecidos cunhadas por Nobert Elias (2000), na medida em que cada grupo observa-se e quase se fiscalizam, reciprocamente, em olhares que “clicam” e julgam valores, comportamentos e normas sociais. Essa obra aguça um olhar sociológico sobre relações de poder, que envolve violência, discriminação, por parte de quem olha os “outros” e, inevitavelmente, exclusão social. É possível que, se os “de fora” estivessem na presidência do STTR e, conseqüentemente, à frente do FUMAC, teriam os atuais de “dentro” como opositores, num jogo de forças políticas e denúncias, que não será solucionado sem uma concertação de interesses que reúna “todos assentados” (os de dentro + os de fora).

uma data, todo dia 10 é reunião do fórum, então todas as comunidades já sabem, se cair no domingo, vai pra segunda-feira, se cair no sábado, vem pra sexta-feira. E o FUMAC tinha determinado isso também, foi logo que a gente decidiu isso aí teve que mudar de diretoria, aí nunca mais eles fixaram datas, muitas reuniões fizeram, a gente ia das comunidades, não acontecia as reuniões e no fim as coisas estavam sendo decididas. Não aconteciam as reuniões e as coisas estavam sendo decididas. Alguns projetos sem prestar contas, algumas comunidades inadimplentes, e vinha, vinha, vinha, até que nesse mês de junho, foi marcada essa reunião. Para surpresa minha estavam todos os conselheiros, a sede agora da reunião é o sindicato, que antigamente era na câmara dos vereadores, que é uma coisa que não é centralizada, onde acontecem as do fórum, que é na câmara dos vereadores e a gente não tem nenhum vereador presente. E o interesse já viu, né? Eu acho que vai acontecer agora, que eu estou fora do conselho, mas eu tenho essa impressão, que vai continuar assim: vai ter a reunião tal, vai ter o interesse, vai ter aquele projeto, e por ali mesmo vai ser manipulado aquilo, aqueles votos, eu penso assim, porque muitas coisas vêm acontecendo fora da confiança da gente, então a gente continua desconfiando”. (Ex-conselheira do FUMAC por Poço Novo, Secretária da Associação I).

“Foi pedido que naquela reunião marcada pra o dia 30, com os engenheiros, eles repassassem para o conselho, para o presidente, como é que estava os projetos, fazer um levantamento, que ele tinha que prestar conta disso aos fornecedores e era facultativo aos conselheiros. Eu não sei se marcaram nesse dia 30, só com eles, a do dia 21, que foi a eleição e que ficou as comunidades de fora e alguns conselheiros, como no caso, eu. Eu, marcadamente, eu digo, fui escolhida a não participar como conselheira e titular. Isso aconteceu certamente por algum interesse deles, pra não ter o meu voto, pra algum candidato da gente. Infelizmente foi formado um conselho que não está no nosso gosto, todos são trabalhadores rurais, né? Entre aspas, mas representativamente eles não apresentam nenhum trabalho, como trabalhador rural”. (Ex-conselheira do FUMAC por Poço Novo, Secretária da Associação I).

Dentre as dificuldades para a composição e o funcionamento do conselho do FUMAC aparece a indefinição do número de assentos destinados aos assentamentos e as demais comunidades rurais. Esta indefinição potencializa o favorecimento de certos assentamentos aliados dos “de dentro”, em detrimento de outras comunidades, que podem ter sua participação cerceada, já que:

“Os conselhos em Baraúna não têm funcionado assim não. Não divide, tantas cadeiras, por categoria. Eles não querem saber se é mais comunidade ou se é mais assentamentos. Mas agora, com essa tomada, agora, eles deixaram as comunidades de fora. Porque o sindicato tem mais interesse nos assentamentos. Então, infelizmente, a representação das comunidades foi a mínima possível que eles deixaram, infelizmente. E é porque, ultimamente, no conselho, as comunidades vinham sendo mais beneficiadas. Porque vinham mostrando uma necessidade maior que os assentamentos. Então a gente como conselheira via que realmente aquela comunidade precisava, a gente votava. Vamos analisar aqui comunidade tal e vamos aprovar, sabe? Então agora eu não sei o rumo”. (Ex-conselheira do FUMAC por Poço Novo, Secretária da Associação I).

Contudo, apesar dessas dificuldades, os assentados conseguem estabelecer *frames*, que significam sua ação. Semelhante aos assentados em Aurora da Serra, em Poço Novo, os representantes definiram o acesso à água como prioridade para a aprovação dos projetos, o que diretamente limita a negociação de outras demandas que constam no Plano de Consolidação, já que estas vão muito além da infraestrutura hídrica, especificamente. O depoimento reforça as prioridades:

“Nesses últimos anos os projetos que têm sido mais priorizados são aqueles de abastecimento d’água nas comunidades. Veja bem, hoje nós temos várias comunidades rurais, que não são assentamento, e outros assentamentos também, que tem se trabalhado essa questão. (Presidente do FUMAC).

Ou ainda:

“Água pra produção, também tem se trabalhado muito. Na questão da produção tem sido mais em relação aos assentamentos, por quê? Por que nas áreas de assentamento já tem definido no seu croqui de área, uma área coletiva, uma área em parcelas divididas pelo total de famílias assentadas e a questão da área de preservação permanente. Então a questão da produção tem se trabalhado mais nos assentamentos, principalmente, irrigada, por que eles têm uma área apta realmente a se trabalhar coletivamente”. (Presidente do FUMAC)

Embora apareça a influência autoritária de órgãos, como a EMATER, no funcionamento dos conselhos, quando se trata, especificamente, das relações com a Prefeitura Municipal de Baraúna, tanto os assentados “de fora”, quanto “os de dentro”, afirmam que há mudanças nas mesmas. Essas mudanças se dão, na medida em que um prefeito, considerado conservador, é cassado, assumindo outro, que nos termos dos assentados tem buscado redefinir posições, como demonstra os depoimentos que seguem:

“Quando era na outra gestão, nós tivemos muitas dificuldades. Nós não tínhamos acesso à prefeitura, a relação era bem menor. Mas agora, com esse novo prefeito, que está na prefeitura, está mais aberto, a gente está tendo mais espaço, para os assentamentos e a gente está vendo que está bem melhor” (Coordenadora do Fórum de Políticas Públicas, Presidente da Associação I de Poço Novo).

“Já tem uma mudança bem melhor, porque a gente não tinha espaço na prefeitura. Era fechado o espaço, pras comunidades e assentamentos. Com esse agora está bem melhor,

a gente tem espaço pra conversar com ele, sentar com ele. Com o outro a gente não sentava, porque não tinha espaço, às vezes a gente chegava lá de 8 horas, dava 12 horas, uma da tarde, não era atendido. Com esse aí, na hora que a gente chega lá, espera uma hora, duas, porque é muita gente, mas a gente já tem espaço de sentar e conversar com ele, coisa que antes a gente não tinha. Esse se senta e olha mesmo pras pessoas, suas necessidades e isso fez com que muitas necessidades nossas fossem atendidas aqui dentro”. (Coordenadora do Fórum de Políticas Públicas, Presidente da Associação I de Poço Novo).

“Primeiro eu vou falar na vantagem (da aproximação com a prefeitura). Nossa representação aqui em Poço Novo tem um contato muito próximo com o representante do município hoje, que é assim um representante que caiu no nosso coração. A porta está sempre aberta pra gente, o que a gente tem solicitado a gente tem conseguido. Ele tem se mostrado sensível aos assentamentos, e ele se preocupa porque esse PAC implantado aqui em Poço Novo, e depois? Vai jogar tudo pra dentro de Baraúna, de novo? Ele até disse assim: eu não quero que vocês se magoem não, isso foi numa reunião sexta-feira, mas eu vejo assim, a marginalidade vai crescer, porque se vocês saírem lá do assentamento, vocês vão fazer o que aqui em Baraúna? Não vai ter espaço pra vocês aqui em Baraúna, e lá vocês têm uma terra para produzir. Então por isso que eu quero essa parceria com o INCRA, pra está deixando vocês lá. Eu quero trabalhar com vocês lá no assentamento, pra que vocês me mandem aqui o melão, me mandem a banana, me mandem a manga, que eu preciso aqui no município, aqui em Baraúna. Então eu vejo assim: essa ligação vai depender de cada representante que entrar no município, que chegar a ocupar o cargo (de prefeito), e se ele tem o coração sensível aos problemas da gente, do povo, das comunidades. Ele é um produtor, ele é um empresário, ele é engenheiro civil, mas uma pessoa muito próxima da gente, porque ele se mostra preocupado com isso. Quanto ao que não favorece a gente, é a gente não ter nas comunidades pessoas capazes de está discutindo isso! Essa dificuldade surge, porque os conselhos não estão se preocupando em está capacitando a gente, os trabalhadores nas comunidades pra ter esse senso de discussão, não tem, nem o sindicato, nem conselho. As ONGs que tentam fazer um trabalho, as vezes vem e quebra as pernas, porque não é repassado recurso pra elas estarem trabalhando com capacitação, com essas coisas, aí descontinua e a gente fica só nessa ansiedade, aguardando, esperando e o tempo passando”. (Ex-conselheira do FUMAC por Poço Novo, Secretária da Associação I).

“Tem com certeza (mudado a relação com o poder público). Graças a Deus nós temos sempre trabalhado em harmonia, embora às vezes existam algumas divergências porque isso é uma coisa que ocorre em todas as esferas, muitas vezes por interesses políticos. Isso aconteceu muito aqui no município, alguns problemas, em outra gestão. Nós tivemos problemas com o poder legislativo, porque eles queriam montar um grupo, pra criar uma fundação para ser beneficiado aqui na cidade, se sobrepondo a função do conselho” (Presidente do FUMAC).

Essa nova relação com a Prefeitura pode significar um avanço para a organização política dos assentados de Poço Novo, que nesse *campo* buscam estratégias que propiciem um embate qualificado com o grupo “de dentro” do STTR, aproveitando diferentes oportunidades políticas que se abrem no cenário.

Uma dessas oportunidades políticas foi a chegada, no município, do Programa Um Milhão de Cisternas Rurais – P1MC, executado pela Articulação do Semi-árido – ASA, em parceria com um conjunto de organizações governamentais, não governamentais e privadas. O P1MC prevê beneficiar um milhão de famílias no semi-árido nordestino com uma cisterna de placas, com capacidade para 16.000 litros d’água, o suficiente para satisfazer suas necessidades com o consumo humano durante o período da estiagem. Em seu modelo gestor, o P1MC preconizava a formação de conselhos gestores locais, responsáveis pela definição dos beneficiários; pelo acompanhamento à execução das obras e prestação de contas. Neste programa explicita-se, mais claramente, a questão “da água” como *frame*, norteador da ação dos assentados, embora esta permaneça, ainda, como central, no espaço do conselho do FUMAC, que tem objetivos que vão além da questão infra-estrutural hídrica.

Dessa experiência com o fórum do P1MC, que objetivava, inicialmente, somente, a gestão das cisternas<sup>104</sup>, surge o Fórum de Políticas Públicas de Baraúna – FOPP. Aproveitando-se da mobilização iniciada pelo P1MC, trabalhadores potencializaram esse espaço como espaço de discussão e de encaminhamento de demandas, para o poder público municipal e outras entidades. Os depoimentos que seguem reforçam nossas reflexões:

“A gente chama de fórum de um milhão de cisternas, mas lá é discutido todo assunto, é saúde, é escola, tudo é discutido dentro desse fórum. Tem espaço pra ser discutido problema de energia, tudo é discutido nesse fórum” (Coordenadora do Fórum de Políticas Públicas, Presidente da Associação I de Poço Novo).

“Hoje eu digo a você que o fórum está muito fortalecido nas discussões. No fórum discute a questão do programa 1 milhão de cisternas, é decidido pra quem vai essas cisternas, que comunidade ganha tantas cisternas, a representante do fórum participa da regional, todo mês, que cada mês é numa cidade diferente, ela participa, junto com alguns colaboradores, e no fórum a gente discute todos os problemas, educação, saúde e questões administrativas do município, no caso estradas, coisas que venham beneficiar uma população, uma comunidade. A gente, faz o planejamento no começo do ano e ali

---

<sup>104</sup> Embora, inicialmente, o P1MC, centre seus esforços na gestão do processo de definição de prioridades para a construção das cisternas, ele prevê um conjunto de intervenções visando a capacitação para o gerenciamento comunitário de recursos hídricos e convivência com o semi-árido brasileiro.

todos os representantes dizem a necessidade de suas comunidades e no decorrer de cada mês a gente vai trazendo aquele problema, chamando os representantes. O fórum vai discutir saúde no mês que vem, então já manda o convite pra o secretário, pra o coordenador do programa de saúde do município e do ano passado pra cá, a gente tem conseguido muita coisa com as secretarias em Baraúna. Os problemas das escolas de algumas comunidades que estavam lá representadas no fórum, “a escola de Tiradentes, está assim, assim, assim...”, então a gente levou pro fórum, entregamos lá ao secretário e ele providenciou tentar resolver aqueles problemas. A escola daqui tinha um problema muito sério e graças a Deus, fizemos um mutirão, depois de discutir isso no fórum, levamos a secretaria e ele se sensibilizou com o problema, então fizemos uma parceria comunidade escolar, professores e a diretoria do assentamento, junto com a equipe técnica e a prefeitura e fizemos um trabalho muito bom na escola, de limpeza, que era muito morcego, muita coisa, muita sujeira e a gente fez esse mutirão e deu certo!” (Ex-conselheira do FUMAC por Poço Novo, Secretária da Associação I).

Nesse contexto, o FOPP constitui, também, ao exemplo do FOAFAP, uma inovação no repertório da ação coletiva dos assentados de Baraúna, uma vez que

“A participação tem sido ótima e está aumentando. Sempre aumentando porque o pessoal está vendo que as discussões do fórum é um meio pelo qual a gente pode estar mais junto no município. Uma cidade como Baraúna ela não tem um plano diretor. Plano diretor no sentido de está chamando as comunidades pra está discutindo os problemas, o município vem à comunidade, ouve a população, aquela coisa e tal. Ele tem feito alguns trabalhos assim, mas não é propriamente um plano diretor. Então o fórum faz esse papel de plano diretor, agora a gente está naquela campanha pra mobilizar mais comunidades pra está participando do fórum. As cisternas, que são discutidas no fórum trazem muita gente, porque é um interesse de todo mundo na zona rural, uma cisterna, porque a água ainda é um problema sério, principalmente a doce, porque a nossa sempre dá salgada” (Ex-conselheira do FUMAC por Poço Novo, Secretária da Associação I).

No entanto apesar dessa participação considerada crescente o FOPP não se apresenta, ainda, como um espaço de articulação que possa potencializar a ação dos assentados em outros conselhos municipais, como o do FUMAC. Quando questionadas sobre a possibilidade dele funcionar com esse objetivo, as lideranças afirmam:

“Não, não tem sido pensado nisso. Até porque eu acho que é por falta de conhecimento da gente, de até onde o fórum pode ir. Eu acho que isso aí vai ser num futuro bem próximo, que vai surgir essa necessidade. Eu creio que vai ser num espaço próximo, como agora todo mês está acontecendo as reuniões, na data certa e vem discutindo os problemas. Nesse caso aí, eu acho que vai surgir no futuro a necessidade de está discutindo isso aí no fórum. Se ele permanecer articulado pelos trabalhadores, que são os que têm as necessidades, ele vai chegar o dia de discutir isso aí. Agora se infelizmente algumas entidades que se acham merecedoras de estarem manipulando isso aí, conseguir se infiltrar no fórum, vai ter uma quebra, um aperto de cinto muito grande e talvez desarticule” (Ex-conselheira do FUMAC por Poço Novo, Secretária da Associação I).

Chama-nos a atenção que a conjuntura organizacional dos assentados em Baraúna permita a (re)criação das formas de disputa, vivenciadas no STTR, entre os grupos “de dentro” e “de fora”. Fizemos questão de frisar tal aspecto, já que as lideranças no FOPP (“de fora”), já começam a apontar ações do STTR, visando inviabilizar o funcionamento e consolidação do mesmo, como expressam as falas seguintes:

“Eu sou coordenadora do fórum do programa Um milhão de cisternas, mas a relação é muito pequena, o sindicato se mete demais, pelega muito. Nós já temos conseguido muita coisa, através do fórum. Mas a relação ainda é pequena, com o sindicato, porque ele sempre está ali, bem juntinho, cortando relações. Às vezes a gente marca uma reunião com pessoas de entidades, por exemplo, EMATER, está tudo certo, quando o coordenador chega à reunião, a reunião não acontece, está desmarcada, e ninguém sabe quem faz isso. Pessoas de alto nível, assim pessoas da sociedade, que a gente manda ofícios, e essas pessoas vêm, quando a gente chega à reunião, aí se diz, hoje não vai acontecer, está desmarcada” (Coordenadora do Fórum de Políticas Públicas, Presidente da Associação I de Poço Novo).

“Está tentando agora tomar o fórum (o sindicato). Está tentando tomar, essa é a palavra. Sem questionar medo, eu não tenho receio de dizer, ele está tentando tomar mesmo o fórum, tentando. Já tomou o FUMAC, agora quer tomar o fórum” (Ex-conselheira do FUMAC por Poço Novo, Secretária da Associação I).

Quanto às estratégias utilizadas para desmobilizar o FOPP, os informantes afirmam serem as mesmas utilizadas no FUMAC, e nas eleições sindicais.

“São (as mesmas estratégias), colocando pessoas deles. Já infiltrou a equipe técnica deles, que viu a gente tentando construir o regimento interno do fórum, e para surpresa nossa eles chegaram lá, já com o regimento pronto e tudo. A gente queimou, botamos a baixo, confeccionamos um regimento próprio, nosso, só com a opinião de trabalhadores mesmo, representantes de comunidades, que é só o que tem no fórum. A presidente é daqui do assentamento, trabalhadora, o tesoureiro, é um senhor, trabalhador rural, a secretária é uma jovem, de comunidade. Na coordenação do fórum, a gente tem um de assentamento e dois de comunidades. E eles têm tentado levar alguns, fazendo a cabeça, aquele negócio todo, tentando desmobilizar. Já fez várias vezes, botando gente pra cobrar da coordenadora, que ela está faltando reuniões, isso, aquilo, outro. Já fez uma campanha para tirar a coordenadora do fórum, aquele negócio todo, mas ainda não conseguiu não” (Ex-conselheira do FUMAC por Poço Novo, Secretária da Associação I).

Essas ações do STTR podem ser entendidas como ações de receio, de que por intermédio do FOPP, o grupo “de fora” se fortaleça e desestabilize a hegemonia, de

anos, perpetuada pelos “de dentro”. Este receio aumenta na medida em que o FOPP vem tendo apoio da prefeitura, no atendimento de suas demandas, bem como vem sendo apresentado às bases, pelo grupo “de fora”, como alternativa ao STTR, como afirmam as lideranças:

“Sempre atendem as nossas necessidades (a prefeitura). Inclusive Poço Novo, Tiradentes e Sumidouro, levaram pra o fórum a questão do atendimento médico, que era muito precário, deficiente, com muitos problemas e a gente discutiu isso no fórum, primeira vez, segunda vez, terceira vez e foi solucionado. Uns 80% dos problemas que a gente tinha com os atendimentos médicos, foram resolvidos. Pelo menos a questão do dia certo do atendimento está regular, o atendimento é melhor, o medicamento é mais franco, muita coisa mudou, até porque o próprio hospital vem mudando também, a prefeitura construiu quase um hospital novo, está melhorando os postos de saúde, já implantou um posto de saúde pra atendimento diário lá em Tiradentes, já está contratando uma equipe permanente pra lá, e vai fazer a mesma coisa aqui em Poço Novo. É uma melhora, que a discussão vem mostrando a necessidade disso e daquilo e através do fórum a gente tem conseguido” (Ex-conselheira do FUMAC por Poço Novo, Secretária da Associação I).

“O sindicato não tem chamado os trabalhadores pra discutirem os problemas. Porque trabalhador rural vai discutir os problemas de suas comunidades, que eu acho que era papel do sindicato, então o sindicato não faz isso e a gente está levando para o fórum e a gente está discutindo isso. Que talvez não houvesse nem a necessidade desse fórum. Outra coisa importante é que nós trabalhadores rurais estamos no fórum discutindo problemas do município e não dos trabalhadores rurais especificamente” (Ex-conselheira do FUMAC por Poço Novo, Secretária da Associação I).

Olhando este quadro por outro ângulo os assessores técnicos afirmam que existe um baixo interesse em participar dos conselhos, tendo em vista que os assentados não enxergam seu papel, nem conseguem ver operacionalizadas suas demandas, via estes espaços, pois como declara um informante

“A minha avaliação em relação a isso é que os assentados, eles não dão muito valor a participação nos conselhos. Até porque os conselhos não são muito funcionais em nosso município e acaba surgindo aquele desencantamento. Eles percebendo isso, que eles não conseguem mudar facilmente a realidade, eles acabam se afastando, desestimulados a participarem. Aí eles se omitem de participar, acham que não vão conseguir nada, que o conselho é só conversa. Na verdade é essa a realidade que a gente tem. Mas eu não culpo eles, culpo, muitas vezes, o conselho que é caduco, não funciona e provoca esse desestímulo”. (Assessor técnico/PAC Poço Novo).

E para resolver tal desencantamento com os conselhos formais, parece ser unânime para estes atores e para alguns assentados, a necessidade de capacitações, visando à intervenção qualificada nesses espaços. Como afirmam:

“As políticas de implantação dos conselhos no estado precisam ser reformuladas, porque os regimentos, muitos deles, estão caducos, além de estarem caducos, os estatutos não estão sendo tão atuais, em relação ao que a gente vive hoje, alguns nem estatuto têm. Então os conselhos são importantes para o município? São demais, disse aí eu não tenho dúvidas, agora precisa o conselho ser reformulado, precisa ser refeito, porque do jeito que está eles estão sendo usados para benefício próprio e não estão sendo usados para benefício comum da sociedade. Não digo só pelo meu município, que a realidade deve ser a mesma de outros lugares que vocês forem, mas a situação é essa: o conselho é importante para as pessoas se reforçarem na sua base. Como ele pode ser criado para que não possa existir essa falta de participação no conselho? Ele possa ser um conselho realmente participativo? E possa ter recursos para capacitações, porque se as pessoas dos conselhos não estiverem sendo capacitadas também não vai adiantar. Elas vão estar no conselho sem saber para que veio? Para que está no conselho? O que fazer no conselho? Então é importante que o governo disponibilize recursos para capacitações, para que esse conselho possa ser capacitado, disponibilize recursos para que esses conselhos tenham instalações próprias, andem com suas próprias pernas e não fiquem atrelados a outras instituições. Porque a idéia do domínio, geralmente, nasce por eles serem atrelados a outras entidades, e às vezes o poder público, mesmo, manipula os conselhos”. (Assessor técnico/PAC Poço Novo).

“Estou só esperando ter um tempo, tirar umas férias agora, para ir a Baraúna, para está discutindo com ele (o prefeito) e tentando conseguir algumas coisas pra cá, porque você sabe que politicamente a gente tem que ter o respaldo, né? Uma promessa, uma coisa assim, pra poder está cobrando. Mas vou tentar saber da prefeitura se ela firma com a gente uma questão de capacitação, principalmente, gestora, administrativa, que a gente em área de assentamento precisa muito disso. Como a gente vai administrar agora esse assentamento depois da emancipação?” (Ex-conselheira do FUMAC por Poço Novo, Secretária da Associação I).

Os assentados encontram-se diante de uma disputa política, na qual os “outros” ao invés de serem os opositores tradicionais (patrões, prefeitos, coronéis, etc.), são “outros que estão entre nós”, os pares, outros assentados. No nosso entendimento o maior entrave à participação e consolidação do conselho do FUMAC, e posteriormente, do FOPP, é a impotência dos assentados em se constituírem como categoria mais homogênea, capaz de articular o encaminhamento de demandas e ações coletivas.

Neste contexto, o conselho do FUMAC significa pouco para viabilizar os projetos de consolidação e outras demandas. O FOPP tem um papel inovador, como experiência mobilizadora que contribui para a ampliação do debate sobre políticas públicas. No entanto, ambos os espaços públicos padecerão caso não se estabeleça uma conjugação de interesses, que permita a construção de um “nós”, que aglutine os “de

dentro” e os “de fora”, na perspectiva de identificação dos “outros”, opositores que deverão ser enfrentados coletivamente.

### **4.1.3. Assentamento Santa Maria**

#### **4.1.3.1. Histórico**

A área onde se localiza o Assentamento Santa Maria pertencia às fazendas Itu e Santa Maria, que juntas possuíam uma área total de 23.470ha. Em 24 de março de 1995, o INCRA desapropriou 15.760ha, destinando 5.133ha para fins de reforma agrária, implantando tal assentamento. O objetivo da implantação era solucionar problemas de parcelamento gerados dentro do Assentamento Arapuá, na vizinhança, dado que o imóvel que originou tal assentamento não tinha capacidade de assentar todas as famílias demandantes.

A fazenda foi desapropriada sem conflitos pela posse da terra, sendo demarcada e parcelada para assentar 204 famílias. Os assentados de Santa Maria são oriundos das comunidades “Língua de Vaca”, “Angélica” e “Tirafogo”, que se formaram, anteriormente, no entorno de um grande projeto de irrigação, nos municípios de Ipanguaçu e Afonso Bezerra. Mesmo depois de criado o assentamento, 80% das famílias ainda residiam nessas comunidades. A maioria, em torno de 63%, vivia em habitações de *taipa* em condições de extrema precariedade e 37% residiam em casas de alvenaria, dependendo dos precários serviços sociais básicos existentes nessas comunidades.

#### **4.1.3.2. Caracterização Atual**

A área onde se implantou o Assentamento Santa Maria pertencia à Montenegro Agropastoril S.A (MASA) e a seleção das famílias beneficiadas foi realizada com o apoio do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Ipanguaçu, que encaminhou,

posteriormente, os nomes dos chefes de famílias ao INCRA, para a confecção do cadastro.

O parcelamento foi realizado, contemplando cada família com uma área de 25 ha. Considerando, que Santa Maria, é formado por três agrovilas (Moleque, Tabuleiro Alto e Olho D'água), em cada uma delas foi reservada uma área destinada à exploração coletiva, principalmente, com o uso da agricultura irrigada. Com isso na agrovila Moleque foram reservados 288ha, para esse fim, em Tabuleiro Alto, 174ha e Olho D'água, 150ha.

O assentamento situa-se em áreas contíguas aos municípios de Ipanguaçu e Afonso Bezerra, na região oeste do Estado do Rio Grande do Norte, com as coordenadas geográficas de 36° 38' e 36° 48' Oeste e 5° 28' – 5° 30' Sul, distando 15 km destes municípios.

Os municípios de Ipanguaçu e Afonso Bezerra localizam-se na região denominada “Vale do Açu” (composto pelos municípios de Açu, Itajá, Ipanguaçu, Carnaubais, Afonso Bezerra, Alto do Rodrigues e Pendências). A economia desta região caracterizava-se pela predominância do extrativismo (carnaúba, pesca, argila, corte de lenha) e pelo binômio “gado-algodão”. Essa economia atingiu seu apogeu nos anos de 1950, sobretudo pela exploração da carnaúba, como cultura de exportação. Nas décadas de 1970 e 1980, com a construção da barragem “Armando Ribeiro Gonçalves”. Com capacidade para armazenar 2,4 bilhões de metros cúbicos de água, o velho sistema extrativista cedeu lugar ao “Projeto de Irrigação do Vale do Açu”.

Os incentivos fiscais oferecidos pelo governo atraíram grandes empresas produtoras de frutas tropicais, transformando a agricultura irrigada na principal atividade produtiva da região do Vale. Pela região espalharam-se os inúmeros cultivos de melancia, banana, maracujá, manga, mamão, melão e milho verde. Nesse processo,

muitos pequenos agricultores e trabalhadores rurais se inseriram na fruticultura irrigada através dessas empresas, seja como unidades integradas<sup>105</sup>, seja como empregados.

Passadas estas décadas, uma crise econômica assola o setor, gerando uma onda de demissões, que aumenta a demanda por terra na região, fortalecendo as ações de trabalhadores sem-terra ou com pouca terra, residentes no entorno dos grandes projetos falidos.

Para chegar a Santa Maria, que abrigou muitos desses sem-terra, o acesso se dá pela rodovia RN 118 (km 5), à direita do Assentamento Arapuá, em estrada vicinal (7 km). Além dessa estrada, existe uma estrada de piçarra que liga Ipanguaçu a Afonso Bezerra e acessa a Agrovila Moleque. Internamente, existe uma via de acesso (28 km de estrada de terra) que se inicia na comunidade Canto Claro, margeando a cerca divisória do assentamento, interligando as três agrovilas que formam Santa Maria, que está distante 15 km de Ipanguaçu, 31 km de Açu, 101 km de Mossoró e 221 km de Natal, capital do Estado.

#### **a) População**

Em Santa Maria residem 170 famílias, totalizando uma população de 741 pessoas<sup>106</sup>. A quase totalidade dos assentados nasceu em comunidades dos municípios de Ipanguaçu e Afonso Bezerra. Essas famílias dividem-se nas três agrovilas e são compostas em média por 4,3 pessoas.

É necessário frisar que, em Santa Maria, de forma semelhante a Poço Novo, existem assentados cadastrados que não residem nas agrovilas. Embora os dados oficiais apontem a capacidade para assentar 204 famílias, apenas 170 declararam residência fixa no local. As demais famílias (34) residem ou nas sedes dos municípios

---

<sup>105</sup> A integração é uma forma de contratação/terceirização da produção, onde a empresa oferece insumos, assistência técnica, definindo o padrão produtivo e comprometendo-se, via contrato, com a compra do produto final, à preços pré-estabelecidos no acordo, quase sempre os vigentes no mercado.

<sup>106</sup> As 170 famílias se dividem nas três agrovilas da seguinte forma: 71 famílias na Agrovila Moleque, 49 famílias na Agrovila Olho D'água e 50 famílias na Agrovila Tabuleiro Alto.

(Ipanguaçu e Afonso Bezerra) ou nas comunidades limítrofes ao assentamento (Língua de Vaca, Angélica e Tirafogo), nas quais já residiam anteriormente.

Esta realidade aponta uma resistência ao deslocamento para as agrovilas, construídas pelo INCRA, como modelo de moradia, bem como, levanta as mesmas questões apontadas para Poço Novo, no que diz respeito aos verdadeiros objetivos da reforma agrária, que deveria assentar trabalhadores dispostos a “viver na terra” e “da terra”. Estas situações fortalecem o discurso dos contrários à reforma agrária no país, bem como, fomenta a perda de credibilidade da população brasileira, nas instituições/órgãos responsáveis pela execução e fiscalização da mesma.

#### **b) Organização Social e produtiva**

Considerando a distribuição das famílias, em cada uma das agrovilas, em Santa Maria, foram criadas quatro associações distintas. Uma para representar os interesses e demandas de cada agrovila (Associação de Moleque, Associação de Olho D’água e Associação de Tabuleiro Grande), totalizando três entidades representativas, mais uma de caráter mais amplo, visando organizar demandas e interesses mais gerais (Associação de Santa Maria).

Quanto a organização produtiva, em 1998, foi implantado em Santa Maria um projeto de irrigação (61 ha) financiado pelo PROCERA (27 ha de melão e 34 ha de manga), e as atividades desenvolvidas variam de acordo com a época.

Na época da realização do Plano de Consolidação, em 2001, os assentados estavam cultivando a manga, o melão, a melancia, o tomate, o feijão e milho verde, nas áreas irrigadas.

Na estação chuvosa, o trabalho volta-se também para a agricultura de sequeiro. Entre 1998 e 1999, foram implantados 612,8 ha de algodão, dos quais 350 ha foram financiados pela Agroindústria Algodoeira, num convênio de integração com as

associações do assentamento, que previa financiamento de insumos, assistência técnica da própria empresa e garantia de compra da produção, com preço de mercado e perdão da dívida em caso de perda de safra por fenômenos naturais. Esse projeto sobreviveu apenas a uma safra. A maioria dos assentados desistiu de plantar algodão alegando dificuldades de manejo e de mercado.

A pecuária é explorada por cada assentado e sua família, de maneira ainda extensiva e com manejos pouco tecnificados. São criados caprinos, ovinos e bovinos, que foram, em boa parte, financiados pelo PAPP e PRONAF A.

Com essas atividades, pode-se afirmar que o sistema produtivo do assentamento é formado por *culturas de subsistência* (feijão e milho de sequeiro), caracterizado pela inexistência de manejos mais sofisticados; por *culturas irrigadas de ciclo curto* (melão, melancia, tomate, feijão e milho verde) (29 ha) e a *manga irrigada* (34 ha), caracterizado por um padrão tecnológico mais elevado, porém, subutilizado; e pela criação de *caprinos (662 animais)*, *bovinos (383 animais)* e *ovinos (288 animais)*, além de aves e suínos, explorados de forma extensiva, para autoconsumo, nos quintais.

Com o Plano de Consolidação há uma perspectiva de mudança nessa organização produtiva, a partir da adoção de um novo modelo de gestão, das associações e das áreas irrigadas destinadas à exploração coletiva.

Com a implementação desse modelo de gestão, o Plano apresenta como demandas a assistência técnica continuada; a capacitação para inovação tecnológica e um novo modelo produtivo, composto, pelas atividades produtivas já existentes no assentamento, acrescidas da fruticultura irrigada (melão, manga, banana, graviola, coco, abacaxi e mamão), da fruticultura de sequeiro (umbu e seriguela), da expansão da caprinocultura e bovinocultura.

Em função das áreas dos lotes serem homogêneas, não apresentando diferenças na capacidade de uso dos solos, foi definido **um único sistema de produção** para o assentamento, com **atividades individuais** e **coletivas**. No entanto, como corte metodológico, o Plano de Consolidação de Santa Maria apresenta três modelos de produção definidos não pelas atividades econômicas exploradas ou a serem exploradas, mas, em função da existência de três agrovilas com números distintos de famílias e a quantidade de hectares que serão explorados em cada uma delas. Esses três modelos foram denominados **Modelo 1** – (Agrovila **Moleque**, 71 famílias), **Modelo 2** – (Agrovila **Olho D'Água**, 49 famílias) e **Modelo 3** – (**Tabuleiro Alto**, 50 famílias).

Dessa forma, o sistema de produção definido para o assentamento será constituído pela **fruticultura irrigada** (*exploração coletiva*), pela **fruticultura de sequeiro** (*exploração individual*), **caprinocultura** (*exploração individual*) e pela manutenção das **culturas de subsistência** e da **criação de bovinos** (*exploração individual*).

#### **4.1.3.3. Projetos para Consolidação**

##### **a) Apresentação do Plano de Consolidação**

O plano de consolidação de Santa Maria foi elaborado em 2001, através de um convenio direto entre o INCRA e IICA. Como um dos pioneiros, no Rio Grande do Norte, adotou uma metodologia dividida em três momentos: 1) Levantamento de dados secundários sobre a população e o meio ambiente, 2) Diagnóstico Rápido Participativo, realizado a partir de oficinas temáticas e, 3) Elaboração do Plano de Consolidação, em si, que deveria nortear o desenvolvimento do assentamento nos anos seguintes.

O Plano foi estruturado e elaborado com a participação da comunidade a partir da utilização de um Diagnóstico Rápido Participativo e da elaboração de um Plano Técnico-Econômico-Social que contemplou cinco dimensões da organização social e

produtiva: infra-estrutura social, infra-estrutura econômica/acesso ao crédito, capacitação, assistência técnica e meio ambiente.

Semelhante aos casos de Aurora da Serra e Poço Novo, Santa Maria apresenta em seu Plano de Consolidação um conjunto de demandas relacionadas a melhorias na sua infra-estrutura básica, atreladas a um modelo de gestão inovador para a área. Dentre as melhorias em infra-estrutura podemos destacar: A construção de uma escola nucleadora (atendendo as três agrovilas); implantação de uma brinquedoteca<sup>107</sup>; construção de um centro de vivência que comporte salas para atendimento médico; melhorias nas condições das estradas e a perfuração de três poços artesanais destinados à irrigação de espécies frutíferas.

Durante a elaboração de tal plano, as discussões com os assentados sobre a fragilidade da gestão social e econômica existente no assentamento possibilitaram o amadurecimento de idéias sobre como o mesmo deverá funcionar para que a autogestão pelos próprios assentados se torne sustentável. Essas idéias conformaram um modelo de gestão que tem como princípio básico a participação direta dos assentados na concepção e decisão de propostas para o assentamento, a descentralização das ações de gestão, a transparência ética e o controle sobre as instâncias de direção das associações.

Esse modelo de gestão pressupõe que cada agrovila deva dispor de uma organização social composta por uma *assembleia geral* como órgão máximo; um *comitê de desenvolvimento econômico e social*, o qual fixará as políticas nessa área e *órgãos executivos* como um diretório de desenvolvimento econômico e social; um diretório de formação da Cooperativa; as *comissões setoriais de gestão*, social, de agricultura, e de

---

<sup>107</sup> Embora este termo pareça estranho ao linguajar dos assentados, ele foi extraído do Plano de Consolidação, no qual é definido como um espaço para atender as crianças de 0 a 8 anos do assentamento, possibilitando a liberação das mães para o trabalho produtivo e às crianças, um local seguro e adaptado que favoreça o desenvolvimento sociocultural das mesmas, através do acesso à atividades lúdicas. (MDA/INCRA, 2001).

irrigação, as quais coordenarão a execução e o acompanhamento das atividades no assentamento.

### **b) Os espaços para negociação do Plano de Consolidação de Santa Maria**

Santa Maria guarda uma particularidade, quando comparado a Aurora da Serra e Poço Novo, por está situado nos limites entre dois municípios (Ipanguaçu e Afonso Bezerra).

Para esta pesquisa que busca compreender a ação coletiva dos assentados nos conselhos municipais, três opções poderiam ser feitas: 1) Estudar o cenário em Ipanguaçu; 2) Estudar o cenário em Afonso Bezerra e 3) Estudar os dois municípios. Considerando a questão do tempo demandado para pesquisa de campo, bem como, a disponibilidade de outros recursos, como os financeiros, optamos por estudar o cenário no município de Ipanguaçu, por ser o que concentra em seu território, o maior número de famílias assentadas em Santa Maria.

Sobre esta particularidade o Plano afirma:

“Considerando que o Assentamento está sob a jurisdição de dois municípios (Afonso Bezerra e Ipanguaçu), serão celebrados dois convênios: um com a Associação Comunitária dos Produtores Rurais da Agrovila de Moleque e com a respectiva Prefeitura Municipal de Afonso Bezerra; e outro com a Associação dos Produtores Rurais da Agrovila Olho D’Água (envolvendo as Agrovilas Olho D’Água e Tabuleiro Alto) com a respectiva Prefeitura Municipal de Ipanguaçu”. (MDA/INCRA, 2001: 5)<sup>108</sup>.

Nesse município os espaços para negociação do Plano de Consolidação mostraram-se reduzidos à prefeitura, que assumiu algumas contrapartidas, e as agências financiadoras, como o Banco do Brasil, que gerencia os recursos injetados diretamente pelo MDA/INCRA.

Como o STR, encontra-se atrelado ao poder público municipal, o Conselho do FUMAC, não tem se apresentado como um espaço que favoreça as demandas dos

---

<sup>108</sup> As Agrovilas Tabuleiro Alto e Olho D’água, localizadas em Ipanguaçu, abrigam 99 famílias das 170, residentes no assentamento.

assentados de Santa Maria, já que as pautas, demandas e projetos são definidos pelo prefeito ou seus assessores, e seguidas pela representação dos assentados, como detalharemos a seguir.

Neste contexto o Plano de Consolidação de Santa Maria, se insere na realidade local, como tantas outras políticas fragmentadas, implantadas pelo governo federal. Nesses casos os poderes locais, por não terem interferido em sua elaboração, ou, ainda mais gravemente, por não terem nenhum recurso financeiro à lucrar com elas, consideram-nas de total responsabilidade federal, sem nenhuma preocupação com a sua efetivação.

Os assentados, por outro lado, desarticulados e fragilizados em suas representações, tornam a esperar por algumas obras planejadas, que não saíram do “papel”.

#### **4.1.3.4. A inserção dos assentados de Santa Maria no Conselho do FUMAC**

Como característica comum com os demais municípios estudados, em Ipanguaçu, o conselho que funciona de forma mais sistemática é o Conselho do FUMAC, gestor do PDS, embora de forma bem mais precária se comparado a Apodí e Baraúna.

As lideranças são desarticuladas e, semelhante à situação de Baraúna, alguns dos representantes dos assentados são desacreditados pela sua base. Um mediador vinculado a uma agência financeira, que executa o repasse dos recursos oriundos do Plano de Consolidação, informou-nos, em entrevista, que a liderança mais participativa nas atividades promovidas por tal agência e nas discussões sobre implantação do modelo territorial de gestão, em curso na região, não participa formalmente de nenhuma das associações do assentamento. Logo, para ele, do ponto de vista da legalidade, sua

representatividade poderia ser considerada ilegítima, já que não fala “pelos projetos do nós”.

Este quadro vivenciado na realidade dos conselhos em Ipanguaçu parece refletir um passado histórico, marcado pela presença marcante de empresas fruticultoras de grande porte que, ao mesmo tempo em que propiciavam emprego, inibiam e desarticulavam ações coletivas, enfraquecendo movimentos importantes para o exercício da prática participativa, como o movimento sindical que, nesse município, encontra-se quase inativo, controlado por um grupo familiar atrelado, inclusive, ao poder municipal. Um assentado em Santa Maria afirma:

“Eu vou à reunião (do conselho), mas fico só olhando, o sindicato e a prefeitura decidem tudo, nisso uns poucos são beneficiados e pra outros nada”

O município conta ainda com uma associação de médios agricultores que, embora dispute projetos e influência, no referido espaço político, encontra-se em vias de desarticulação.

Visto por outro lado, o Presidente do Sindicato e articulador do Conselho do FUMAC afirma que

“Os assentados não têm interesse em participar das decisões dos conselhos, se ‘isolam’ nas agrovilas e só tem interesse em emprego, carteira assinada”.

Essa certa busca pela empregabilidade, em detrimento da busca da consolidação do assentamento com espaço de vida e trabalho, pode está relacionada à realidade histórica, na qual, a maioria dos assentados é ou foi empregado das diferentes empresas frutícolas implantadas na região desde a década de 1970.

O relacionamento com padrões tradicionais fragiliza o entendimento da importância da inserção na arena pública local, como assentado, portador de direito, fazendo com que os mesmos deleguem ao STR o papel de representação única e legítima. Considerando o STR como instituição atrelada ao poder público municipal,

pode-se afirmar que o caso de Ipanguaçu se apresenta como o mais crítico entre os estudados, tanto para a consolidação de Santa Maria, quanto para inserção dos assentados, nos espaços públicos, especialmente, o conselho do FUMAC, ou algum fórum paralelo da agricultura familiar que venha surgir no município.

Diante desse quadro, a inserção no campo político local coloca-se como um desafio à consolidação do Assentamento Santa Maria, tendo em vista a precariedade do tecido social existente no município.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta tese reafirma o conjunto da bibliografia sobre ação coletiva consultada (Mutzenberg, 2002; Gohn, 2004; Tarrow, 1994 e 2004, Melucci, 1996 e 2001), na qual um ponto comum destacado era a insuficiência das teorias da ação coletiva, fundamentadas exclusivamente na luta de classes/sociedade do trabalho, darem conta da diversidade de cenários das sociedades atuais. Essa reafirmação é feita observando-se as diferentes disputas entre os assentados nos conselhos estudados, para os quais a noção de classe, tornar-se-ia frágil para dar conta de uma totalidade de relações sociais mais amplas.

Nas últimas décadas, é possível se observar na teoria social contemporânea um declínio acentuado e constante da concepção teórica de origem marxista que vincula classe e política. Para Sallum Jr. (2005) na literatura acadêmica predominam as teses de que as formas contemporâneas de protesto coletivo não são explicáveis pela dinâmica da luta de classes e de que, na sociedade atual, o proletariado perdeu importância como ator coletivo e, conseqüentemente, como sujeito histórico.

Almeida (1999) afirma que durante muito tempo o estudo das ações coletivas no campo das Ciências Sociais foi feito de forma limitada à luz das filosofias da História. Para ele, desde então, criou-se um dualismo no qual as ações coletivas ou são entendidas como efeito direto de crises e contradições estruturais, numa perspectiva funcionalista; ou elas são vistas como expressões de crenças e orientações comuns, numa perspectiva de herança marxista. Pensado o quadro teórico polarizado dessa forma, Almeida (1999) afirma que tais teorias não consideram todas as dimensões da ação coletiva, ou reduzem-na de forma fácil a reações patológicas ou marginais.

Mutzenberg (2002), em consonância com Sallum Jr. (2005) coloca que a insuficiência de respostas analíticas baseadas, apenas, na “sociedade do trabalho”,

decorre do fato deste eixo, isoladamente, não dar conta da pluralidade emergente na sociedade global que, ao mesmo tempo em que explicita homogeneizações, reforça heterogeneidades.

As críticas às teorias marxistas, baseadas na relação agente/estrutura, ou ainda as teorias funcionalistas, que interpretam as ações coletivas como perturbações à ordem, parecem insuficientes. Nos termos de Melucci (2001), as abordagens sobre as ações coletivas centradas numa dualidade sistema/ator, não dão conta de explicar fenômenos empíricos das sociedades atuais.

Retomo aqui estes autores do meu referencial teórico, por terem sido meu ponto de partida na construção deste trabalho. Guiado por Gohn (2004) empreendi um estudo a partir das correntes de pensamento norte-americanas, e mais detidamente o trabalho de Sidney Tarrow (2004) e sua proposta de explicação das ações coletivas, a partir de uma teoria da Mobilização Política - MP, na busca de apresentar uma alternativa às teorias apresentadas, anteriormente, como insuficientes para desvelar meu objeto de pesquisa. Tal teoria avança no quadro de referência norte-americano, na medida em que inclui nos custos da ação outras variáveis, além das econômicas, como fazia, por exemplo, a teoria da mobilização de recursos, fundamentada na teoria da escolha racional.

Nos termos de Tarrow (1994), as ações coletivas podem ser consideradas como atos irreduzíveis contenciosos, que estão na base de todos os movimentos sociais e revoluções. Estas ações podem adquirir formas variadas, quanto a sua duração e institucionalização, mas todas elas são constituídas por grupos organizados, que detêm objetivos comuns que, na maioria das vezes, desperta a atenção da sociedade em geral.

Na teoria da MP, considere importantes os conceitos de *frames*, repertórios das ações coletivas e de ciclos de protestos/oportunidades políticas.

Nesse quadro teórico, os custos das ações dependem, claramente, das oportunidades políticas, pois são as mudanças na estrutura dessas oportunidades que incentivam a ação, e influenciam diretamente em seus resultados, já que a sua duração e magnitude vão depender do grau de mobilização dos indivíduos, através do estabelecimento de redes fortalecidas por símbolos identificáveis, extraídos de quadros culturais de sentido, os *frames*.

Os ciclos de protestos são definidos como períodos conflitivos, onde as disputas se acirram nas sociedades, e as ações coletivas emergem, a partir das oportunidades políticas, analisadas pelos atores.

O conceito de repertório está diretamente ligado ao tipo de ação coletiva, para Tarrow (2004) existem, principalmente dois tipos de ação que possibilitam inúmeros repertórios: as ações **modulares** são aquelas capazes de serem reproduzidas em diferentes contextos sociais. Diferentes das ações **tradicionais**, de caráter localizado, como por exemplo, as que ocorriam na Europa do século XVIII, as ações modulares ganham caráter cosmopolita, podendo ocorrer em várias partes do mundo, guardando características semelhantes, como as greves e as manifestações públicas.

Neste trabalho concluímos que as ações coletivas postas em prática pelos assentados no oeste potiguar são ações modulares, que combinam diferentes formas e guardam a capacidade de, em oportunidades políticas distintas, serem mobilizadas. Estas formas de ação estão em sintonia com as oportunidades políticas disponíveis no contexto em que estão inseridos esses trabalhadores e os *frames* da ação variam em cada conjuntura, fazendo com que tais atores vivenciem a necessidade de ajuste de seu repertório.

Cabe frisar que pela heterogeneidade de atores sociais nestes contextos, é possível que os *frames* possam resultar de uma construção exógena ao grupo, que é introduzida no discurso por influência de diferentes mediadores sociais.

Buscando ir além da noção de Tarrow (2004) de que as ações coletivas se dão em contextos de oportunidades políticas abertas por outros atores, o que parece centrar importância demasiada em fatores externos aos atores da ação, recorri ao conceito de identidade coletiva de Melucci, para quem essa identidade significa uma definição construída e negociada pela ativação das relações sociais entre os atores. Implica na presença de quadros cognitivos, de densas interações e também das dimensões afetivas e emocionais, que une os indivíduos em um “nós” sem nunca ser inteiramente traduzível na lógica do cálculo meios-fins ou na forma da racionalidade política, mas comporta sempre margens de não negociabilidade das “razões” e dos modos de viver em conjunto. (MELUCCI, 2001).

Dessa forma entendemos que os atores agem segundo as oportunidades políticas, mas a identidade coletiva de determinados grupos é fundamental, para que esses, inclusive, impulsionem o surgimento de tais oportunidades.

Baseado nesses fundamentos teóricos, é possível afirmar que os assentados do oeste potiguar, estão agindo coletivamente para intervirem nos espaços de gestão das políticas públicas; como os conselhos do FUMAC, semelhante a outros momentos históricos da sua trajetória de luta. Diferentemente, das ações contenciosas que marcaram a luta pela terra, neste momento, observa-se, nos termos de Tarrow (2004), uma readequação do repertório da ação, que passa a ser, de certa forma, mais silenciosa e estratégica.

Essa ação coletiva acontece de forma diferenciada, nos municípios estudados. Ela acontece, no que poderíamos sugerir como dois níveis decisórios em Apodí e,

embrionariamente, em Baraúna. Estes dois níveis nesses municípios seriam representados pelo FOAFAP/Apodí e FOPP/Baraúna, que funcionariam como espaços para articulação prévia para intervenção nos conselhos formais.

No caso de Apodí, a concretização do FOAFAP, como este espaço de articulação, já se apresenta como uma realidade em curso, enquanto em Baraúna, ela apresenta-se como uma potencialidade, que depende da definição que tomará o “jogo político”, sobretudo, entre os próprios assentados. Este jogo envolve interesses diversos e diferentes estratégias de ação, que variam conforme o contexto.

No caso de Ipanguaçu, a pouca representatividade dos trabalhadores assentados no cenário político local, reserva aos mesmos, um lugar de passividade no conselho, no qual não conseguem articular estratégias de ação, para além de necessidades imediatas, como os contratos coletivos para assalariados. O conselho do FUMAC funciona apenas como espaço de negociação de recursos, onde os assentados participam sem nenhum poder de argumentação ou barganha.

No geral, a criação e tentativa de consolidação de fóruns paralelos, como Fórum da Agricultura Familiar de Apodí – FOAFAP e dos Fóruns de Políticas Públicas de Baraúna - FOPP, constituem-se na maior inovação no repertório da ação coletiva dos assentados. Nestes espaços, de caráter mais autônomo, eles se articulam construindo lideranças, potenciais representantes, para intervenção no espaço formal, ainda desigual e burocratizado, conseqüentemente, distinto do quem almejam como espaço democrático, no qual possam negociar suas demandas.

Diante dos limitantes apresentados por Tatagiba (2002) e Andrade (2002) para o funcionamento dos conselhos, boa parte deles confirmados nos casos estudados, a ação coletiva para intervenção nos mesmos vem se dando nesses fóruns paralelos; que se constituem como espaços nos quais é potencializado o aprendizado democrático.

É necessário frisar que, apesar dos conselhos do FUMAC representarem espaços inovadores para ação coletiva, em Apodí e mais timidamente em Baraúna, nos três municípios estudados eles não podem ser considerados como potencializadores das negociações dos Planos de Consolidação, no contexto local. Esta assertiva é reforçada na medida em que se observa que os projetos aprovados em tais conselhos concentram-se em projetos de infra-estrutura e os projetos apresentados nos planos de consolidação, dos três assentamentos envolvem, além disso, ações na área de educação, saúde preventiva, esporte, lazer e cultura, para as quais o suporte único da obra física, é insuficiente.

Dessa forma, o processo de consolidação, implementado pelo INCRA, que grosso modo, traria as demandas dos assentamentos para a esfera local, não potencializou as articulações necessárias para intervenção e negociação nos espaços públicos locais. Assim, os rumos dos assentamentos “consolidados” ficam em aberto, dependendo, fortemente, das redes parceiras, que possam estabelecer, e das ações coletivas que sejam capazes de mobilizar.

Os estudos sobre sociedade civil e espaço público no Brasil (Dagnino, 2002; Dagnino e Tatagiba, 2007; Sales, 2006; Schneider, 2004) têm confirmado, que os espaços públicos no Brasil, inclusive, os conselhos gestores de políticas e programas, constituem-se como campos, no sentido das disputas históricas que aí se desvelam, sejam entre a sociedade civil e o Estado, sejam entre diferentes setores representados da própria sociedade civil.

Tatagiba (2002) em uma revisão bibliográfica realizada a partir de vários estudos de casos, sobre conselhos gestores de políticas públicas em diferentes estados brasileiros, aponta algumas limitações ao funcionamento destes espaços, que poderiam aqui ser organizadas em três grupos.

O primeiro grupo reuniria as limitações para a consolidação de tais espaços enquanto espaços de representação paritária e plural. Essa limitação fundamenta-se na dificuldade do reconhecimento do outro, como portador de direitos; na relação dos conselheiros com suas entidades, na qual, muitas vezes, prevalece a baixa representatividade/legitimidade e; a baixa qualificação dos conselheiros, sobretudo, nas decisões técnicas e administrativas.

No segundo grupo estariam reunidas as limitações desses espaços, enquanto espaços públicos dialógicos. Aqui pesa fortemente o controle do Estado sobre a agenda temática dos conselhos; ao definir, em muitos casos, os assuntos pertinentes ou relevantes, expressando uma recusa do Estado em partilhar poder de decisão.

O terceiro grupo de limitações está relacionado ao baixo poder deliberativo de tais espaços, sobretudo quando se trata da eficácia deliberativa, de sua inserção institucional e, da gestão de fundos.

Quanto à eficácia deliberativa os conselhos parecem muito mais capacitados para impedir o Estado de transgredir do que induzi-lo a agir, investindo suas energias mais no controle das prestações de contas e dos serviços prestados pelo Estado, do que na formulação das políticas.

No que se refere à inserção institucional a divisão das funções entre os conselhos e as instituições administrativas e burocráticas quanto à definição, execução e acompanhamento das políticas públicas não está resolvida na legislação pertinente, o que faz com que paire dúvidas sobre se os conselhos são braços do Estado ou espaços autônomos.

Finalmente, no tocante a gestão dos fundos os dados demonstram uma grande resistência dos governos em instituir mecanismos mais transparentes e democráticos de financiamentos e repasses de recursos.

No entanto, apesar de todos esses limitantes, os estudos citados são unânimes em afirmar que os conselhos são experiências de aprendizagem em curso, que precisam ter sua composição, gestão e atribuições mais bem definidas para contribuírem com práticas participativas mais democráticas.

Nos casos estudados, apesar dessa limitação dos conselhos do FUMAC, contribuírem efetivamente para consolidação, é possível afirmar que existem claramente, nos três casos estudados *frames*, enquanto quadros culturais significativos que dão sentido à ação coletiva, como o acesso à água. Nos três municípios os conselhos do FUMAC têm priorizado obras de infra-estrutura hídrica, segundo a necessidade de cada comunidade. No caso específico de Baraúna, essa prioridade pode ser substituída, pela melhor ou pior relação com “os de dentro”.

Essas ações coletivas, embora pareçam fragmentadas em alguns do caso, demonstram que os assentados utilizam as oportunidades políticas para agirem. Em dois casos estudados verificou-se a oportunidade de constituição de fóruns paralelos no contexto do PIMC; e em outro caso o embate direto com o poder público local, durante a candidatura de um assentado à câmara municipal, que culminou na ocupação da presidência do conselho por uma assentada. Estas situações demonstram que as oportunidades políticas, não são abertas somente pelo Estado, mas forjadas no cotidiano das parcerias e na constituição de redes sociais de aliados.

Para a constituição de tais redes e parcerias torna-se fundamental a construção de uma identidade coletiva para o fortalecimento da ação. Essa afirmativa é confirmada se comparamos os casos de Apodí e Baraúna. No primeiro município observa-se uma identidade entre os agricultores familiares, reforçada por suas entidades representativas como o STR e, no segundo, observa-se uma disputa política entre os próprios agricultores, que reflete diretamente no potencial da ação. No caso específico de

Ipanguaçu, o atrelamento do Sindicato às oligarquias locais e ao patronato, dispersa a categoria fragilizando tal construção.

Deve-se destacar, também, que as ações coletivas são potencializadas por um aprendizado prévio da prática participativa pelos conselheiros, para intervenção mais qualificada no âmbito dos conselhos. Para nenhum dos conselheiros entrevistados a experiência dos conselhos do FUMAC, era a pioneira, tendo em vista que todos haviam participado de uma igreja, associação, grupo de gestão de tratores ou similares.

A partir das realidades estudadas podemos corroborar com Andrade (2002) já que encontramos formas participativas em diferentes níveis de qualidade nos conselhos do FUMAC nos citados municípios. Visando uma aproximação tipológica, no caso de Apodí teríamos uma participação ativa, levada a cabo por uma conjugação de articulações políticas com diferentes atores locais e externos. Nos dois outros casos situamos os conselhos numa linha tênue entre a manipulação e a passividade de que nos fala Andrade (2002), essa realidade, como já apontamos anteriormente, em grande medida se deve a fragilidade do tecido social local, que tem permitido, apenas, uma inserção marginal dos(as) assentados(as) no cenário municipal.

Olhando para essas realidades diversas e distintas sentimos a necessidade de retomar a Putnam (2002) para reafirmar que as experiências de descentralização, seja de governos, sejam de políticas públicas não funcionam como panacéia, já que modelos implantados de forma idêntica podem obter resultados diferentes, dependendo dos contextos sociais, econômicos, políticos e culturais em que se impõem.

Em nosso entendimento estes contextos particulares requerem mais que a simples criação de fóruns/espços que funcionem como chamamento à participação, requerem ainda:

- 1) Um poder de articulação entre os diferentes atores marginalizados da cena política local, como por exemplo, os(as) assentados(as) e os(as) demais agricultores(as) familiares residentes em áreas dispersas;
- 2) Uma trajetória organizativa dos(as) assentados(as) e suas organizações, possibilitando a formação/capacitação de lideranças para intervirem qualificadamente em tais espaços;
- 3) A constituição e mobilização permanente de fóruns paralelos e autônomos dos(as) próprios(as) agricultores(as) familiares onde possam eleger suas prioridades e traçarem estratégias de ação coletiva.
- 4) A resolução de conflitos internos à categoria “assentado”, sejam eles vivenciados em suas entidades representativas ou em qualquer outro espaço público, ampliado a partir do processo de descentralização de políticas públicas.

Por fim gostaríamos de afirmar que entendemos os conselhos municipais como uma daquelas estruturas sociais sobre as quais dizemos: “ruim com elas pior sem elas”, como nos fala Abramovay (2003:57)

“A profusão de conselhos gestores é a mais importante inovação institucional das políticas públicas no Brasil democrático. Não há estudo sobre o tema que não enfatize a precariedade da participação social nestas novas organizações e sua tão freqüente submissão a poderes locais dominantes. Mas é praticamente unânime o reconhecimento do potencial de transformação política que os conselhos encerram. Se eles tendem muitas vezes a reproduzir um ambiente social avesso à ampla discussão dos assuntos públicos, não é menos certo que *sua simples existência* abre caminho para a entrada na vida dos indivíduos e dos grupos organizados de temas até então ausentes”.

À luz dessa contribuição podemos afirmar que, com a criação dos conselhos uma semente é plantada, mas somente regando-a com diferentes elementos como os

pontuados acima, poderemos ter como fruto uma participação democrática que redefina as relações de poder assimétricas, historicamente vivenciadas, entre os poderes públicos locais e os(as) trabalhadores(as) rurais, muitos(as) deles(as) atualmente assentados(as), sobretudo nos pequenos municípios nordestinos, onde, via de regra, imperam o assistencialismo, mandonismo e a violência do Estado.

## BIBLIOGRAFIA

ABRAMOVAY, Ricardo. (2003), **O futuro das regiões rurais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS.

ALENTEJANO, Paulo Roberto. (1996), O sentido da reforma agrária no Brasil dos anos 90. **Cadernos do CEAS**, nº 166, Salvador, nov/dez. p: 19-35.

ALMEIDA, Jalcione. (1999), **A construção social de uma nova agricultura: tecnologia agrícola e movimentos sociais no sul do Brasil**. Porto Alegre, Editora Universidade/UFRGS.

ALVAREZ, Sônia; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo. (Orgs.). (2000), **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos**. Belo Horizonte: Editora da UFMG.

ANDRADE, Ilza Araújo Leão de. (Org.). (2000), **Igreja e política no Rio Grande do Norte**. Natal: Z Comunicação.

\_\_\_\_\_. (2002), Conselhos do PRONAF: quando a parceria faz a diferença. **Raízes**, nº21, vol.1, p: 62-71.

\_\_\_\_\_. (2004), Conselhos de desenvolvimento rural: um espaço adequado para pensar o desenvolvimento local? In: SCHNEIDER, Sérgio. KUNRATH SILVA, Marcelo. MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi. (Orgs.). (2004), **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS. p: 233-250.

ARAÚJO, Severina Garcia de. (2005), **Assentamentos rurais: trajetórias dos trabalhadores assentados e cultura política**. Natal: Editora da UFRN.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. (1998), **Descentralização e participação na reforma agrária: um processo em discussão**. Brasília: INCRA/IICA.

[ARRECTHE](#), Marta Teresa da Silva . (2003), Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Vol.18, nº 51. p: 7-9.

\_\_\_\_\_. (1996), Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, nº31, p: 44-66.

\_\_\_\_\_. (1998), **O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes**. Tese de Doutorado em Ciência Política – IFCH-UNICAMP.

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. (2003), **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Editora Cortez.

BAQUERO, Marcello. (Org.). (1994), **Cultura política e democracia: os desafios das sociedades contemporâneas**. Porto Alegre: Editora da UFRGS.

BARONE, Luis Antônio. **Conflito e cooperação: o jogo das racionalidades sociais e o campo político num assentamento de reforma agrária**. Tese de Doutorado em Sociologia – UNESP, 2002.

BASTOS, Fernando. (2006), **Ambiente institucional no financiamento da agricultura familiar**. São Paulo: Polis.

BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira. AUBRÉE, Marion. FERRANTE, Vera Lucia Silveira Botta. (Orgs.). (2003), **Dinâmica familiar, produtiva e cultural nos assentamentos rurais de São Paulo**. Campinas (SP): FEAGRI-UNICAMP.

BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira. NORDER, Luiz Antônio Cabello. (2003), **A alternativa dos assentamentos rurais: organização social, trabalho e política**. São Paulo: Terceira Margem.

BOBBIO, Norberto. (1986), **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

\_\_\_\_\_. (2004), **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier.

BOURDIEU, Pierre. (2000), **O poder simbólico**. Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

\_\_\_\_\_. (2001), **Razões práticas: sobre a teoria da ação**. Tradução de Mariza Corrêa. São Paulo: Papirus.

BRENNEISEN, Eliane Cardoso. (2004), **Da luta pela terra à luta pela vida: entre os fragmentos do presente e as perspectivas do futuro**. São Paulo: Annablume.

BROSE, Markus.(Org.) (2001), **Metodologia participativa: uma introdução a 29 instrumentos**. Porto Alegre: Tomo Editorial.

CARVALHO, Horácio Martins de. (1998), **Formas de associativismo vivenciadas pelos trabalhadores rurais nas áreas oficiais de reforma agrária no Brasil**. Brasília: NEAD.

DAGNINO, Evelina. (2002a), Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. (Org.), **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra. p: 9-15.

\_\_\_\_\_. (2002b), Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina. (Org.), **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra. p: 279-301.

\_\_\_\_\_. (1994), Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, E. (Org.), **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense. p: 103-115.

D'INCAO, Maria Conceição. ROY, Gérard. (1995), **Nós cidadãos: aprendendo e ensinando a democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

ELIAS, Nobert. (2002), **Os estabelecidos e os outsiders**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores.

[FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de](#). (2003), Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Vol.18, nº 51. p: 21-29.

FAVARETO, Arilson. DEMARCO, Diogo. (2002), Políticas públicas, participação social e as instituições para o desenvolvimento rural sustentável: uma avaliação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural. Relatório de Pesquisa. Brasília: MDA/SAF.

\_\_\_\_\_. (2004), Entre o capital social e o bloqueio institucional: uma avaliação dos CMDR em cinco estados brasileiros. In: SCHNEIDER, Sérgio. KUNRATH SILVA, Marcelo. MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi. (2004), **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS. p: 121- 145.

FERNANDES, Bernardo Mançano. (1999), Ocupações de terra e política de assentamentos rurais. **Revista Lutas Sociais**, nº6, São Paulo-PUC. P: 125-135.

\_\_\_\_\_. (2000), **Que reforma agrária?** Brasília: NEAD.

FERRANTE, Vera Lucia Silveira Botta. WHITAKER, Dulce Consuelo Andreatta. BARONE. Luís Antônio. (2004), Dezoito anos de assentamentos rurais: diferentes dimensões desta difícil maioria. **Revista Retratos de Assentamentos**, nº9, Araraquara (SP)-UNIARA. p: 11-60.

FERRANTE, Vera Lucia Silveira Botta. WHITAKER, Dulce Consuelo Andreatta. (2008), **Reforma agrária e desenvolvimento: desafios e rumos da política de assentamentos rurais**. Brasília: NEAD.

FONTE, Eliane Maria Monteiro da. (2002), Novo institucionalismo: uma nova abordagem alternativa para análises da intervenção do Estado no desenvolvimento. **Raízes**, nº21, vol.2, p: 233-245.

GOHN, Maria da Glória. (2004), **Teoria dos Movimentos Sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. 4ª Edição. São Paulo: Edições Loyola.

JACOBI, Pedro. (1990), Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos para o debate. **Lua Nova**, nº 20, p: 121-143.

LEITE, Sergio Pereira. et al. (Orgs.). (2004), **Impactos dos Assentamentos: um estudo sobre o meio rural brasileiro**. São Paulo: EDUNESP.

MARQUES, Luciana Rosa. (2005), **A descentralização da gestão escolar e a formação de uma cultura democrática nas escolas públicas**. Tese de Doutorado em Sociologia – PPGS-CFCH-UFPE.

MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi. (2004), Participação e Pronaf: um estudo do poder, dos atores e dos conflitos em torno dos conselhos municipais de desenvolvimento rural. In: SCHNEIDER, Sérgio. KUNRATH SILVA, Marcelo. MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi. (2004), **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS. p: 51-119.

MDA/INCRA. (2004a), **Plano de Consolidação do Assentamento PA Aurora da Serra (Apodí – RN)/Relatório Final**. Brasília: MDA/INCRA.

MDA/INCRA. (2004b), **Plano de Consolidação do Assentamento PA Poço Novo (Baraúna – RN)/Relatório Final**. Brasília: MDA/INCRA.

MDA/INCRA. (2001), **Plano de Consolidação do Assentamento PA Santa Maria (Ipanguaçú – RN)/Relatório Final**. Brasília: MDA/INCRA.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. et al. (Orgs.). (1994), **Assentamentos Rurais: uma visão multidisciplinar**. São Paulo: UNESP.

\_\_\_\_\_. (1994), **Reforma Agrária: concepções, controvérsias e questões**. Rio de Janeiro: DNTR-CUT.

\_\_\_\_\_. LEITE, Sérgio Pereira. (Orgs.). (1999), **A formação dos assentamentos rurais no Brasil: processos sociais e políticas públicas**. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Editora da Universidade - UFRGS/CPDA-UFRRJ.

\_\_\_\_\_. (2002), **Movimentos Sociais, disputas políticas e reforma agrária de mercado no Brasil**. Rio de Janeiro: CPDA-UFRRJ/UNRISD.

\_\_\_\_\_. (2003), **Reforma Agrária no Brasil: história e atualidade da luta pela terra**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

\_\_\_\_\_. LEITE, Sérgio Pereira. (Orgs.). (2004), **Assentamentos rurais: mudança social e dinâmica regional**. Rio de Janeiro: MAUAD.

MELUCCI, Alberto. (1996), **Challenging codes: collective action in the information age**. Cambridge: Cambridge University.

\_\_\_\_\_. (2001), **A invenção do presente: movimentos sociais nas sociedades complexas**. Petrópolis (RJ): Editora Vozes.

MORAES SILVA, Maria Aparecida de. (2004), **A luta pela terra: experiência e memória**. São Paulo: EDUNESP.

MOURA, Joana Tereza Vaz de. (2005), Conselho municipal de desenvolvimento rural: a representação de interesses em perspectiva. **Anais do XII Congresso da Sociedade Brasileira de Sociologia**. Belo Horizonte: SBS-UFMG.

\_\_\_\_\_. (2004), **Um por todos, e agora? Um estudo sobre a representação de interesses da agricultura familiar no Conselho Municipal de Cachoeiras de Macacu (RJ)**. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade – CPDA-UFRRJ.

MUTZENBERG, Remo. (2002), **Ações coletivas, movimentos sociais: aderências, conflitos e antagonismo social**. Tese de Doutorado em Sociologia – PPGS/UFPE.

NEVES, Ângela Vieira. (2007), Espaços públicos e práticas políticas: os riscos de despolitização da participação da sociedade civil. In: DAGNINO, Evelina. TATAGIBA, Luciana. (Orgs.), **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó (SC): Argos. p: 395-420.

NEVES, Delma Pessanha. (1997), **Assentamento rural: reforma agrária em migalhas (estudo do processo de mudança da posição social de assalariados rurais para produtores agrícolas mercantis)**. Niterói – RJ: EDUFF.

\_\_\_\_\_. (2004), **Do Imbé, novos horizontes: processo de construção de um assentamento rural**. Niterói - RJ: Intertexto.

NUNES DA SILVA, José. (2001), **Mediação social e estratégias econômicas nos Assentamentos do oeste potiguar**. Dissertação de Mestrado em Extensão Rural – UFV.

OFFE, C. WIESENTHAL, H. (1984), Duas lógicas da ação coletiva: notas teóricas sobre a classe social e a forma de organização. In: OFFE, C. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro. p: 56-118.

O'DONELL, Guillermo. (1989), Reflexões comparativas sobre políticas públicas e consolidação democrática. In: MOURA, Alexandrina Sobreira de. **O Estado e as políticas públicas na transição democrática**. São Paulo: Edições Vértice. p: 390-396.  
\_\_\_\_\_. (1999), Teoria democrática e política comparada. **DADOS**, nº4, vol.42.

OLSON, M. (1999), **A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais**. São Paulo: EDUSP.

ORTIZ, Renato. (Org.). (1994), **Pierre Bourdieu**. São Paulo: Editora Ática.

PEREIRA, Célia Maria Rodrigues da Costa. (2006), **Democratização da política educacional brasileira e o FUNDEF: uma análise de suas práticas discursivas – do “dito feito” ao “feito não dito”**. Tese de Doutorado em Sociologia – PPGS-CFCH-UFPE.

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

[REIS, Elisa P.](#) (2003), Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Vol.18, nº 51. p: 11-15.

RODRIGUES, Vera Lúcia Graziano. (2005), Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural: quem ficou de fora? **Anais do XII Congresso da Sociedade Brasileira de Sociologia**. Belo Horizonte: SBS-UFMG.

SALES, Ivandro da Costa. (2006), **Os desafios da gestão democrática da sociedade: em diálogo com Gramsci**. Recife: Editora da UFPE, 2ª Edição.

SALLUM JR. Basílio. (2005), "Classes, cultura e ação coletiva". **Lua Nova**, 65: 11-42.

SCHERER-WARREN, I. (1998), Abrindo os marcos teóricos para o entendimento das ações coletivas rurais. **Caderno do CRH**, nº28, jan/jun. p: 59-79.

[SOUZA, Celina](#). (2003), "Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Vol.18, nº 51. p: 15-20.

TATAGIBA, Luciana. (2002), Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. (Org). (2002), **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra. p: 47-103.

TARROW, Sidney. (1994), **Power in movement: social movements, collective action and politics**. Cambridge: Cambridge University Press.

\_\_\_\_\_. (2004), **El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política**. Madrid: Alianza Ensayo.

\_\_\_\_\_. KLANDERMANS, Bert; KRIESI, Hanspeter. (1988), **Internacional social movements research**. Londres: JAI.

TELLES, Vera da Silva. (1994), Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: DAGNINO, Evelina. (Org.), **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense. p: 91-102.

TILLY, Charles. (1978), **From mobilization to revolution**. Massachussets: Reading.

TORRES, A. L. (2000), **Formação social e mediação: a luta pela terra e a consolidação dos assentamentos rurais em Unai-MG**. Viçosa: UFV. Dissertação de Mestrado em Extensão Rural.

WACQUANT, LOIQ J. D. (2002), O legado sociológico de Pierre Bourdieu: duas dimensões e uma nota pessoal. **Revista Sociologia Política**, nº19. p: 95-110.

## ANEXOS

### ANEXO I

**Quadro 1 – Metas Estabelecidas para o PAC, com número de assentamentos e famílias, distribuídos por região e estado do Brasil.**

Região e Estados	Assentamentos	Nº de famílias
<b>NORDESTE</b>	<b>26</b>	<b>3.941</b>
Maranhão	12	2.436
Rio Grande do Norte	14	1.505
<b>SUDESTE</b>	<b>15</b>	<b>1.191</b>
Minas Gerais (SR 06)	10	715
Minas Gerais (SR 28)	05	476
<b>SUL</b>	<b>16</b>	<b>2.389</b>
Paraná	07	1.875
Rio Grande do Sul	09	514
<b>CENTRO-OESTE</b>	<b>20</b>	<b>4.487</b>
Mato Grosso	11	2.493
Mato Grosso do Sul	09	1.994
<b>TOTAL</b>	<b>77</b>	<b>12.008</b>

Fonte: [www.incra.gov.br](http://www.incra.gov.br) (07/12/04).

**Quadro 2 - Assentamentos com Plano de Consolidação no Rio Grande do Norte – 2004.**

Assentamento	Município	Nº de famílias	Início do PCA
Brinco de Ouro	João Câmara	82	2004
<b>Santa Maria</b>	<b>Ipanguaçu/Afonso Bezerra</b>	<b>170</b>	<b>2002</b>
<b>Aurora da Serra</b>	<b>Apodí</b>	<b>58</b>	<b>2005</b>
Antônio Conselheiro	São Miguel do Gostoso	157	2005
Canto da Ilha de Cima	São Miguel do Gostoso	89	2005
Bonsucesso	Pedra Grande	69	2005
Chico Mendes	Touros	63	2005
Guarapes	Jandaíra	100	2005
Nova Vida	Upanema	114	2005
Nova Vida II	Maxaranguape	100	2005
Novo Horizonte II	Maxaranguape	60	2005
<b>Poço Novo</b>	<b>Baraúna</b>	<b>200</b>	<b>2005</b>
Rosário	Ceará-Mirim	120	2005

Fonte: INCRA-SR 19, 2004.

**Quadro 3 – Distribuição dos Assentamentos por Mesorregião do Rio Grande do Norte - 2000**

Mesorregiões	Microrregiões	Nº de municípios	Nº de Assentamentos	Nº de famílias beneficiadas
<b>Agreste Potiguar</b>	<b>03</b>	<b>41</b>	<b>35</b>	<b>2.356</b>
<b>Central Potiguar</b>	<b>05</b>	<b>33</b>	<b>37</b>	<b>3.685</b>
<b>Leste Potiguar</b>	<b>04</b>	<b>23</b>	<b>29</b>	<b>2.625</b>
<b>Oeste Potiguar</b>	<b>07</b>	<b>55</b>	<b>86</b>	<b>5.537</b>
	Chapada do Apodí	04	22	867
	Médio Oeste	05	07	606
	Mossoró	05	33	2.092
	Pau dos Ferros	17	01	30
	Serra de São Miguel	07	00	00
	Umarizal	10	01	50
	Vale do Açú	07	22	1.892
<b>TOTAL</b>		<b>152</b>	<b>187</b>	<b>14.203</b>

Fonte: SR 19/INCRA-2000.

## ANEXO 2

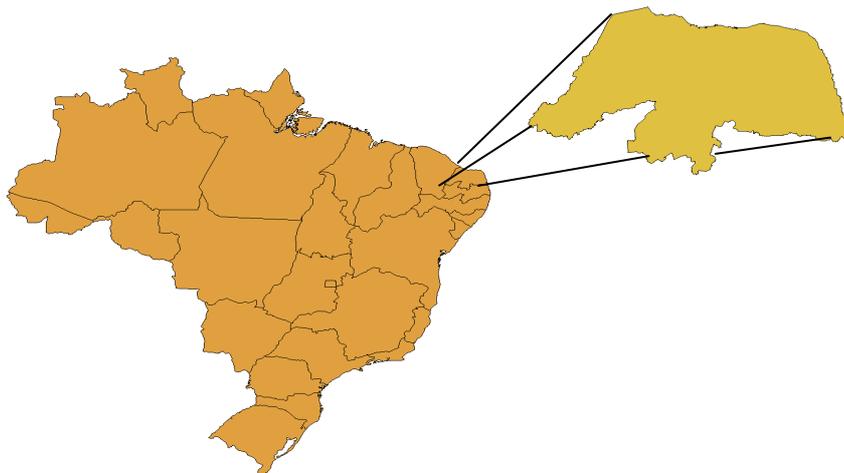
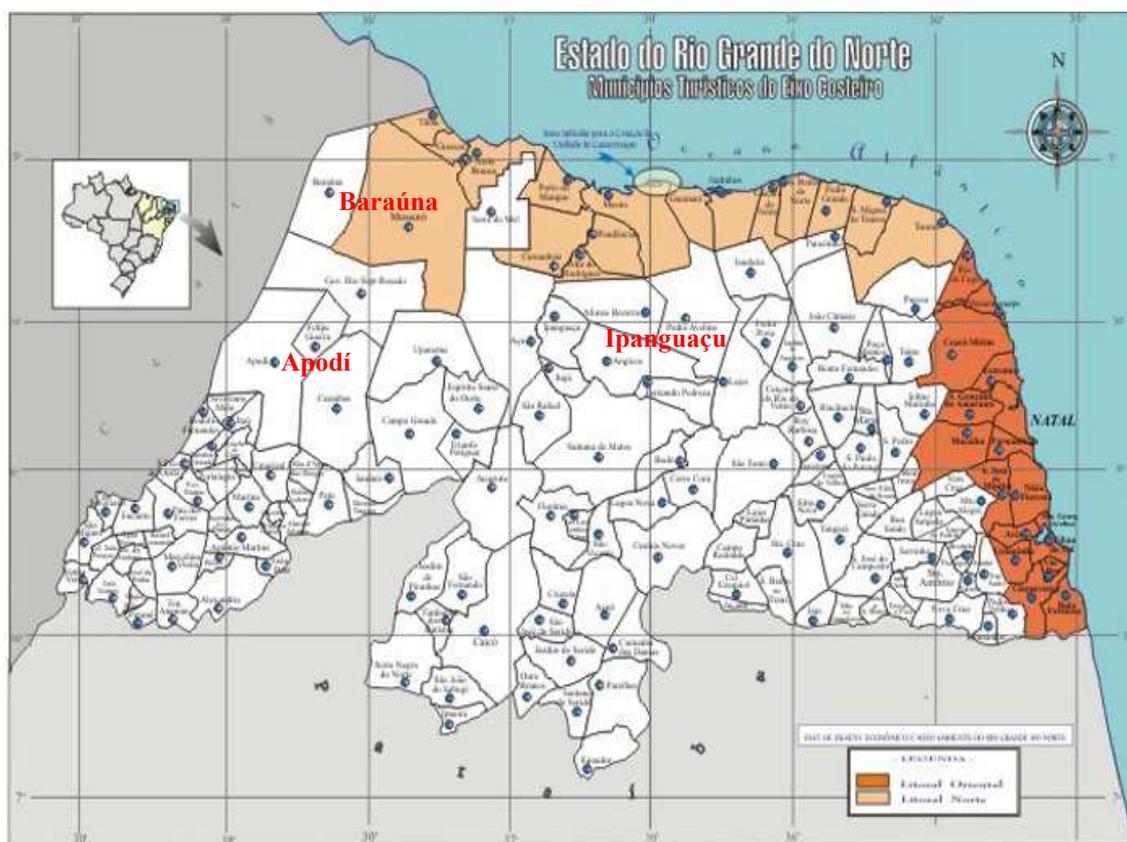


FIGURA 1 – Localização Geográfica do Rio Grande do Norte



### ANEXO 3

#### BOX I

##### **Um pouco sobre as lideranças em Baraúna, Poço Novo e as relações estabelecidas entre estas, o Estado e seus órgãos representativos.**

Margarida é evangélica, chegou a Poço Novo vindo de Mossoró e iniciou um trabalho com transporte de correspondências de Baraúna para o assentamento e desde então não parou os trabalhos voluntários na comunidade.

Neste período a associação de Poço Novo vinha sendo gerenciada por um grupo ligado ao Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (STTR), como por exemplo, o Sr. Júlio e o Sr. Napoleão.

Numa disputa para a associação, Margarida com um grupo “novo” resolve se candidatar vencendo a eleição. Com o resultado de tal eleição, o Sr, Júlio e “seu grupo” fundam uma nova associação (Associação II). O processo de “chegada” de Margarida ao poder é contestado na justiça, que lhe dá ganho de causa, encontrando-se, no momento da pesquisa, reeleita para seu segundo mandato.

Um dos principais problemas enfrentados por Margarida a frente da associação de Poço Novo foi a substituição dos assentados que não residiam no assentamento. Durante este processo a líder chegou a ser ameaçada de morte, mas não desistiu da luta.

Margarida considera-se uma pessoa sem acesso as informações do STR (“de fora”), mas afirma que não propõe uma chapa para concorrer à eleição, devido a inexistência de pessoas dispostas a “peitarem” o grupo tradicional (“os de dentro”). É uma liderança que projeta uma maior inserção na vida política local, como uma possível candidatura à câmara municipal.

Como boa parte das mulheres, líderes rurais, Margarida afirma ser pressionada, inclusive, pela família por se dedicar muito a comunidade, às vezes, em detrimento da família. Mas ela afirma: “se tivesse mulheres que honrassem suas saias e homens que honrassem suas calças, nós tomaríamos aquilo ali (STTR)” (Depoimento coletado em 18/07/07).

Estes conflitos existem entre diferentes grupos de trabalhadores na luta pelo STTR, mas também entre aliados no poder como STTR, PMB e EMATER.

Embora durante a entrevista o representante do STR que também é presidente do conselho do FUMAC afirme que não há divergências graves com o poder local, no âmbito do conselho, em conversa informal afirma que em gestões anteriores, partilhadas pelo STR, na presidência, EMATER, na tesouraria e, PMB, na secretaria, aconteceram problemas com a

gestão financeira, centralizada na “mão” da tesouraria, sem que o presidente do conselho, soubesse, ao menos, os números das contas bancárias, por exemplo.

Existe no município de Baraúna uma disputa política acirrada entre os trabalhadores rurais, envolvendo diferentes mediadores sociais, como partidos políticos (PT, PC do B, etc.), ONGs prestadoras de serviços técnicos (AACC, PROELO e Terra Livre), bem como órgãos governamentais como INCRA e Delegacia Regional do MDA.

Essa disputa reflete-se, inclusive, no fortalecimento e consolidação de duas federações de trabalhadores rurais atuantes no estado: FETARN (filiada à CONTAG e mais antiga) e a FETRAF (oriunda de divergências políticas entre a CONTAG e a CUT).

O representante do STR (2º secretário e presidente do FUMAC), afirma que a AACC, inicialmente parceira no processo de organização dos assentados, em um determinado momento começa a formar grupos estratégicos nos assentamentos visando desarticular uma luta mais homogênea (“os de dentro”) ou formar grupos concorrentes (“os de fora”). Essa atitude foi desaprovada pelo movimento sindical e a ONG foi pressionada pela FETARN para não continuar com tal prática. Como resultado de um processo eleitoral para FETARN, no qual uma chapa opositora foi derrotada, funda-se a FETRAF, que segundo tal informante é apoiada ideologicamente, politicamente e financeiramente por uma rede de ONG que prestam assessoria técnica no estado (REDE PARDAL).

Para esse informante, esta situação se agrava com a eleição do governo LULA e a nomeação de pessoas ligadas ao grupo FETRAF/REDE PARDAL para cargos no INCRA e MDA. Toda essa “trama” é perpassada, ainda, por influência política de uma tendência interna do PT (DS).

Diante esse quadro a liderança afirma que somente foram beneficiadas ONGs e assentamentos nos quais as lideranças estão vinculadas a tal grupo político. Aos adversários históricos resta perseguição, “engavetamento” de projetos, etc. Essa situação levou a um protesto no maior assentamento da região (Fazenda MAISA) pedindo a exoneração do superintendente regional do INCRA, protesto esse sem resultado concreto, demonstrando a conivência do INCRA e MDA, com a situação vigente.

“quando o superintendente era X, dito de direita, o STR participava das coisas, os funcionários passavam aqui antes de ir aos assentamentos. Agora que o governo é nosso é muita enrolada (...) o superintendente veio a um assentamento novo aqui, não sabia chegar (...) não conhece da agricultura” (Depoimento coletado em 25/07/07).

“soube que um funcionário de carreira do INCRA almoçou com um sindicalista em Açú e, por isso, ficou suspenso do campo por quinze dias. Isso somente porque o sindicalista não comungava com esse grupo” (Depoimento coletado em 25/07/07).

“quando Y assumiu, Z que é assessor da FETARN e funcionário do INCRA, era o adjunto. Então se criou a Delegacia do MDA e W foi pra lá. Quando Y vê que o ‘bicho ia pegar’ coloca Z para outro cargo e traz W pra ser adjunto, dando o lugar da delegacia pra K. Depois de

deixar o terreno pronto Y vai pra Brasília e W para a superintendência. É tudo uma estratégia pra se manter no poder”. (Depoimento coletado em 25/07/07).

“o INCRA colocou entidades embaixo do braço e foi para os assentamentos dizer: a assessoria técnica tem que ser essa. Nós discordamos em alguns assentamentos, mas os assentados foram que decidiram, apenas dissemos que não concordávamos”. (Depoimento coletado em 25/07/07).

Um assessor do Centro PROELO afirma que durante o último processo de eleição para o conselho do FUMAC havia uma articulação dos representantes das comunidades rurais e assentamentos visando ocupar os cargos da diretoria (presidência, tesouraria e secretaria); no entanto no dia da votação o representante do governo do estado, da EMATER e do STR, de comum acordo, desarticularam a articulação. Isso se deu pelo fato de que no momento das indicações dos nomes das representações de comunidades/assentamentos, o presidente do sindicato coordenou o processo, inibindo votos contrários a permanência da instituição na “cabeça da chapa”, como vem ocorrendo, pelo menos, nas três últimas gestões do conselho do FUMAC.

É esse labirinto de tramas, encontros e desencontros que limitam e, por outro lado, alimentam a ação coletiva dos assentados e assentadas nos conselhos municipais do oeste potiguar.

**ANEXO 4****ROTEIRO 1 (Lideranças/Representantes nos Conselhos)**

- 1) O(A) Sr(a) tem alguma vivência em algum outro tipo de movimento/organização anterior ao conselho (igreja, sindicato, partido, associação de bairro, grupo de jovens, etc.)?
- 2) Como o(a) Sr(a) ver a distribuição das vagas dentro do conselho (relação sociedade civil X governo)?
- 3) Quais as maiores dificuldades para encaminhar as demandas dos assentamentos no conselho?
- 4) Quais as maiores facilidades para encaminhar as demandas dos assentamentos no conselho?
- 5) Na opinião do(da) Sr(a) existe alguma relação entre a situação econômica do assentamento e a melhor aceitação pelos conselhos das demandas neles apresentadas?
- 6) Com a consolidação os assentamentos passam a se relacionar mais diretamente com o poder público municipal. Na opinião do(da) sr(a) quais os benefícios/prejuízos dessa aproximação?

**ROTEIRO 2 (Lideranças nos Assentamentos : presidentes de associações, grupos de mulheres, jovens, etc.)**

- 1) Como é estabelecida a relação entre o assentamento e a representação dos assentados no conselho?
- 2) Como vocês agem para encaminhar as demandas ao conselho?
- 3) Como o(a) sr(a) ver a distribuição das vagas dentro do conselho?
- 4) Quais as maiores dificuldades para encaminhar as demandas dos assentamentos no conselho?

- 5) Quais as maiores facilidades para encaminhar as demandas dos assentamentos no conselho?
- 6) Na opinião do(da) Sr(a) existe alguma relação entre a situação econômica do assentamento e a melhor aceitação pelos conselhos das demandas neles apresentadas?
- 7) O(A) sr(a) acha que o representante dos assentamentos no conselho representa os seus anseios/desejos/necessidades (fala pelos projetos de vocês)?
- 8) Com a consolidação os assentamentos passam a se relacionar mais diretamente com o poder público municipal. Na opinião do(da) sr(a) quais os benefícios/prejuízos dessa aproximação?

**ROTEIRO 3 (Mediadores : Equipe ATER/ATES envolvidas na execução dos Planos de Consolidação)**

- 1) Como vocês avaliam a participação dos(as) assentados(as) nos conselhos?
- 2) Quais os principais entraves à participação dos assentados nos conselhos?
- 3) De que forma se faz capacitação para intervenção dos(as) assentados(as) nos conselhos?
- 4) Como vocês avaliam a relação dos(as) assentados(as) com o poder público municipal?
- 5) Na opinião de vocês existe alguma relação entre a situação econômica do assentamento e a melhor aceitação pelos conselhos das demandas neles apresentadas?
- 6) Como vocês observam a construção da relação dos(as) assentados(as) com seus representantes no conselho?

- 7) Com a consolidação os assentamentos passam a se relacionar mais diretamente com o poder público municipal. Na opinião do(da) sr(a) quais os benefícios/prejuízos dessa aproximação?

**ROTEIRO 4 (Outros membros dos Conselhos (Representantes do Poder Público, outros representantes identificados na pesquisa de campo).**

- 1) Como se dá a relação do poder público municipal com os(as) assentados(as)?
- 2) Quais as maiores dificuldades encontradas para incluir as pautas dos(as) assentados(as) nas decisões do conselho?
- 3) Do seu ponto de vista os(as) assentados(as) têm influenciado a economia local? De que forma?
- 4) Na opinião do(a) Sr(a) existe alguma relação entre a situação econômica do assentamento e a melhor aceitação pelos conselhos das demandas neles apresentadas?
- 5) Como o (a) Sr(a) ver a distribuição das vagas dentro do conselho?
- 6) Em sua opinião os assentamentos configuram espaços de desenvolvimento no município?
- 7) Com a consolidação os assentamentos passam a se relacionar mais diretamente com o poder público municipal. Na opinião do (da) Sr(a) quais os benefícios/prejuízos dessa aproximação?