

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS  
MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

**FRANCISCO ROBERT BANDEIRA GOMES DA SILVA**

**DO NORMATIVO AO EMPÍRICO: UM ESTUDO DE CASO DA PARTICIPAÇÃO DA  
SOCIEDADE PIAUIENSE NO PROGRAMA DE CRÉDITO FUNDIÁRIO NO PIAUÍ**

**Teresina**

**2009**

FRANCISCO ROBERT BANDEIRA GOMES DA SILVA

**DO NORMATIVO AO EMPÍRICO: UM ESTUDO DE CASO DA PARTICIPAÇÃO DA  
SOCIEDADE PIAUIENSE NO PROGRAMA DE CRÉDITO FUNDIÁRIO NO PIAUÍ**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí (UFPI), como exigência parcial para obtenção do Título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Maria D'Alva  
Macedo Ferreira

**Teresina**

**2009**

FRANCISCO ROBERT BANDEIRA GOMES DA SILVA

**DO NORMATIVO AO EMPÍRICO: UM ESTUDO DE CASO DA PARTICIPAÇÃO DA  
SOCIEDADE PIAUIENSE NO PROGRAMA DE CRÉDITO FUNDIÁRIO NO PIAUÍ**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí (UFPI), como exigência parcial para obtenção do Título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Maria D'Alva  
Macedo Ferreira

Aprovada em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Maria D'Alva Macedo Ferreira

Presidente

---

1<sup>a</sup> Examinadora

---

2<sup>a</sup> Examinadora

## **AGRADECIMENTOS**

Em primeiro lugar quero agradecer à Deus e Nossa Senhora do Perpétuo Socorro por ter iluminado minhas pequenas idéias e análises acerca da participação da sociedade no Programa Nacional de Crédito Fundiário no Piauí.

Agradeço, ainda, as pessoas que me acolheram em Piracuruca com muita atenção, respeito e compreensão. Nessa ordem, um agradecimento especial ao Senhor Marquinhos do assentamento Afinin e à senhora Maria da Luz.

Tenho eterno agradecimento à Professora Maria D'Alva Macedo Ferreira, que aceitou ser minha orientadora nesse processo de pesquisa, em que onde houver méritos, sem sobras de dúvidas, foi de suas preciosas orientações, e as falhas são exclusivamente minhas. Quero frisar, que esses agradecimentos não são meramente de caráter formal, mas de uma essência que se traduz no muito obrigado.

Quero destacar o auxílio financeiro da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Piauí – FAPEPI, que foi essencial para o término dessa investigação e certamente auxiliará na confecção de outras que estão inscritas no mesmo eixo – o científico.

Agradeço a convivência com professores e colegas de turma da Universidade Federal do Piauí, em especial, do Mestrado em Políticas Públicas. O meu sincero obrigado vai para as professoras Antônia Jesuíta, Guiomar Passos, Lúcia Rosa, Maria D'Alva, Masilene Rocha, Rosário Silva e Simone Guimarães. Aos colegas destaco o Francisco Frazão, James Junior, Valdomir, Cláudia, Suzane, Eliane, Patrícia, Pierre e Edileuza. Sou grato aos professores Francisco Junior e Ricardo Alaggio pela força e incentivo. Agradeço à paciência e presteza da Neila a nossa secretária do Mestrado, que sempre atendeu de forma singular às minhas solicitações.

Sou muito grato aos que tiveram que aturar esse tal assunto de dissertação, os meus familiares, agradeço a minha mãe, meu pai, meus tios, meus irmãos, ao José Matos e à Janaína que esteve presente comigo nessa caminhada.

Quero deixar um local imenso reservado aos que sempre me incentivaram para os estudos – caminho favorável para o crescimento enquanto pessoa – são eles: Raimundo Batista dos Santos Junior e Cléber de Deus Pereira da Silva, amigos pessoais nas melhores e piores horas, obrigado, de verdade.

Por fim, espero que os que não estiveram aqui presentes por escrito, notem a sua presença nesse esforço de investigação sistemática – a minha dissertação.

Dedico esse trabalho aos meus maiores incentivadores. Sem eles eu não estaria aqui, são eles: Maria Amélia da Silva e Luis Bandeira da Silva.

## RESUMO

O intento dessa dissertação é verificar como se dá na prática a participação da sociedade piauiense no Programa Nacional de Crédito Fundiário – PNCF. Essa preocupação surge ao identificar que o Piauí é um Estado marcado pela oligarquização do poder com práticas clientelistas e que o âmago do Programa em tela é democrático com participação efetiva da sociedade de forma autônoma e de controle social. A junção desses dois sistemas de essências opostas resultou, em Piracuruca, Piauí, nas seguintes constatações: a) através da análise quantitativa observou-se uma forte participação da sociedade civil no Programa Nacional de Crédito Fundiário; b) através de uma visão qualitativa observou-se que o Centro de Educação e Assessoria Ambiental – CEAA, única responsável pela assessoria técnica dos assentamentos em Piracuruca, está presente em todo o processo desde a formação das associações, na aprovação das propostas no Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável e até mesmo na composição do Partido dos Trabalhadores – PT, partido do atual governador.

**Palavras-chave:** Programa Nacional de Crédito Fundiário. Participação. Autonomia. Controle social. Clientelismo e oligarquia.

## ABSTRACT

The intention of this analysis is to verify as if of the one in the practical a participation of the piauiense society in the National Program of Agrarian Credit - PNCF. This concern appears when identifying that the Piauí is a State marked for the oligarquização of the power with practical clientelists and that essence of the Program in screen is democratic with participation accomplishes of the society of independent form and social control. The junction of these two systems of opposing essences resulted, in Piracuruca, Piauí, in the following conclusions : a) through the quantitative analysis one strong participation of the civil society in the National Program of Agrarian Credit was observed; b) through a qualitative vision was observed that the Center of Education and Ambient Assessorship - CEAA, only responsible for the assessorship technique of the nestings in Piracuruca, is present in all the process since the formation of the associations, in the approval of the proposals in the City council of Sustainable Agricultural Development and even though in the composition of the Party of the Workers - PT, party of the current governor.

**Keywords:** National program of Agrarian Credit. Participation. Autonomy. Social control. Clientelism and oligarchy.



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>1 A TRAJETÓRIA POLÍTICA E A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO PROGRAMA NACIONAL DE CRÉDITO FUNDIÁRIO</b> .....	17
1.1 A formatação política brasileira: pontos centrais de sua trajetória.....	19
1.2 Onde cabe a participação da sociedade no cálculo “racional” da Burocracia?.....	35
1.3 A participação da sociedade civil brasileira no período de 1970 a 1988.....	37
1.4 A participação institucionalizada da sociedade civil: o caso do crédito fundiário.....	39
1.4.1 A reforma do estado brasileiro dos anos de 1990.....	40
1.4.2 Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP.....	46
1.5 Programa Nacional de Crédito Fundiário – PNCF.....	48
<b>2 O CONTEXTO POLÍTICO PIAUIENSE: OLIGARQUIA E CLIENTELISMO</b> .....	54
2.1 A sociedade piauiense no século XX: uma análise a partir de sua trajetória e dos reflexos clientelista nas práticas políticas.....	56
2.2 A identidade política da sociedade piauiense: breves elementos para uma reflexão das relações oligárquicas e clientelistas.....	68
2.3 Educação, cultura e política: três causas da permanência oligárquica e clientelista.....	76
<b>3 PROGRAMA NACIONAL DE CRÉDITO FUNDIÁRIO: A PARTICIPAÇÃO PRÁTICA DA SOCIEDADE PIAUIENSE</b> .....	82
3.1 O Governo do partido dos trabalhadores no Piauí: sob o signo da participação da sociedade.....	84
3.2 Indicadores Quantitativos da Participação da Sociedade Civil, em Particular, No Programa Nacional de Crédito Fundiário no Brasil e No Piauí...89	
3.3 A participação da sociedade civil piauiense no programa nacional de crédito fundiário: associações civis e conselho municipal de desenvolvimento rural.....	94
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	104
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	109
<b>ANEXO</b> .....	113

## INTRODUÇÃO

Desde os anos de 1990 o Estado brasileiro vem adotando medidas sociais que estimulam a participação da sociedade nas políticas públicas. Medidas como a criação de conselhos gestores de saúde, educação, criança e adolescente, desenvolvimento rural, assim como o estímulo ao surgimento de cooperativas e associações para captar recursos sociais com finalidades de dirimir a pobreza e alavancar o desenvolvimento sustentável. As referidas medidas de estímulo à participação têm ainda um caráter educativo no que concerne ao controle social de determinados recursos do Estado por parte da sociedade, além de conceder autonomia na elaboração dos projetos para captar os recursos. Essas iniciativas vão de encontro a uma cultura política carregada de práticas predatórias do espaço público, tais como o clientelismo e corporativo (CARVALHO, 2008; 1997; MARTINS, 1994; NUNES, 1997). Assim, questiona-se: como uma prática participativa da sociedade se sobressai em um contexto em que a cultura política tem altos teores de clientelismo e oligarquia?

O ponto de partida para analisar a participação da sociedade nas políticas públicas é o efeito descentralizador que o Estado brasileiro iniciou com o advento da Carta de 1988 e reforçado com a aprovação do Plano Diretor de Reforma do Estado de 1995. Tal descentralização se faz em duas frentes: a) uma vertical, onde a União repassa investimentos sociais e fiscais para estados e municípios; b) outra horizontal, onde o Estado convoca a sociedade a participar diretamente das políticas públicas. Esse formato de descentralização requer, de acordo com Pereira e Grau (1999), um novo conceito de público, pois para a sociedade participar das políticas públicas o público deverá extrapolar o conceito tradicional de pertença apenas aos órgãos estatais. Dessa maneira, o local de participação da sociedade nas políticas públicas é o público não-estatal, uma vez que os recursos são públicos, mas gerenciados por privados (PEREIRA; GRAU, 1999).

O formato da política pública brasileira modifica-se de centralizada (somente Estado) para descentralizada (Estado e sociedade), principalmente por reconhecer o teor clientelista e corporativista da cultura política brasileira. É na

simbiose entre o público e o privado que advém desde a colonização ao fim da Ditadura Militar que o Estado se faz modificar com a Constituição de 1988 e o arremate da Reforma do Estado em 1995. É importante frisar que a entrada da sociedade na cena política é obra do próprio Estado, é um movimento de indução à participação da sociedade em busca de transparência nas ações e finanças, tal como observa o Banco Mundial em seu relatório de 1997 (COSTA, 1998).

A presente investigação examina a experiência de participação social no Programa Nacional de Crédito Fundiário, tomando por base as ações desenvolvidas no Estado do Piauí. É que, segundo o Manual de Operações (BRASIL/MDA/PNCF, 2004, p. 09), “o Programa apóia-se, em primeiro lugar, na participação dos principais beneficiários do Programa: os trabalhadores e trabalhadoras sem terra, minifundiárias ou minifundiários e suas organizações comunitárias”. Apóia-se ainda na participação dos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável (municipal e estadual), nos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais e nos movimentos sociais a exemplo da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG e Organizações Não-Governamentais. Assim, a participação da sociedade civil é uma peça fundamental, “que para assegurar a participação efetiva e o controle social atribui um grande poder de decisão aos Conselhos de Desenvolvimento Rural”<sup>1</sup>, associações e Sindicatos dos Trabalhadores Rurais.

A participação da sociedade civil nos processos de discussão, de tomada de decisão, gestão e controle das políticas públicas, consagrada na Constituição de 1988, ao incluir mecanismos de democracia direta e participativa como os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, tornaram-se, com a Reforma do Estado dos anos 1990, um dos mais importantes princípios organizativos dos processos de formulação, implementação, gestão e controle das políticas públicas. Esta investigação examina a experiência de participação social no Programa Nacional de Crédito Fundiário, tomando por base as ações desenvolvidas no Piauí.

A participação da sociedade civil no Programa Nacional de Crédito Fundiário está prevista por via das Associações dos Trabalhadores Rurais, Sindicatos dos Trabalhadores Rurais e dos Conselhos de Desenvolvimento Rural

---

<sup>1</sup> Cf. PROGRAMA NACIONAL DE CRÉDITO FUNDIÁRIO. Passo a passo. In. [www.creditofundiario.org.br](http://www.creditofundiario.org.br), acessado em: 01/12/2008.

(municipal e estadual). Por conseguinte, constitui objeto privilegiado para a investigação das relações entre Estado e sociedade após o processo descentralizador iniciado nos anos de 1990.

Esse Programa é uma política pública de combate à pobreza rural desenvolvida nos assentamentos rurais de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Agrário em parceria com estados, municípios e sociedade civil. Às unidades estaduais “cabe prover todo o apoio técnico”, elaborar e aprovar os Planos Estaduais de implantação do Programa, definindo objetivos, metas, regiões prioritárias, o público e estratégia de ação. É nessa esfera que as propostas de financiamento são avaliadas e aprovadas (BRASIL/MDA/SRA/PNCF, 2004). As ações dos órgãos participantes são coordenadas pela Unidade Técnica Estadual (UTE), que gerencia os recursos financeiros destinados ao programa e encaminha, com base nas recomendações dos Conselhos Municipal e Estadual de Desenvolvimento Rural, as propostas de financiamento e os projetos técnicos para a análise da Câmara Técnica e contratação junto ao Agente Financeiro (BRASIL/MDA/SRA/PNCF, 2004).

A sociedade civil presente nos Conselhos de Desenvolvimento Rural, instituídos em todas as instâncias governamentais, tem poder de decisão e, via às associações de trabalhadores rurais, fazem: seleção dos participantes, escolha e negociação das terras, elaboração das propostas de financiamento, determinação dos investimentos comunitários, escolha dos prestadores de assistência técnica e definição das formas de organização da associação e da produção. O objetivo é contribuir decisivamente para uma maior sinergia com as ações de programas locais de desenvolvimento, como infra-estrutura, educação, saúde, saneamento, combate à pobreza e ação social (BRASIL/MDA/SRA/PNCF, 2004).

Institui-se, assim, na Política de Reforma Agrária, não apenas a descentralização vertical das ações — que emanam da União para os estados e municípios — mas também horizontal, que prevê a participação da sociedade civil. A intenção, conforme Pereira e Grau (1999), é que Estado e as Organizações Não-Governamentais interajam continuamente, ensejando um novo tipo de exercício democrático, retroalimentado da interação e do controle exercido pelas organizações da sociedade civil.

Segundo as estatísticas brasileiras acerca do Programa Nacional de Crédito Fundiário foi investido, de setembro de 2002 a junho de 2009, o total de R\$ 1.877.891.208 para beneficiar 73.834 famílias alocadas em 1.240.681 hectares de terras (BRASIL/MDA/SRA/CGPMA, 2009). No estado do Piauí, o Programa Nacional de Crédito Fundiário foi implantado em setembro de 2002. Até junho de 2009 foram fixadas 11.903 famílias em 299.331 hectares de terra, contando com um investimento de R\$ 199.621.287, configurando 10,64% do investimento brasileiro, inferior apenas ao recebido pelos estados do Rio Grande do Sul (23,89%) (BRASIL/MDA/SRA/CGPMA, 2009). Desse modo, é uma das principais políticas sociais de inclusão rural do Estado brasileiro, tanto através da geração de trabalho e renda pela aquisição da terra.

Dessa forma, o pressuposto da participação da sociedade civil, tanto no contexto da Reforma do Estado dos anos 1990, quanto do Programa Nacional de Crédito Fundiário, é assegurar um controle social direto ao inibir via eficácia, eficiência e efetividade as práticas de privatização do público (PEREIRA, 1997). O controle social se faz, em particular, por intermédio das organizações sociais, tais como os Conselhos de Desenvolvimento Rural, Associações e Sindicatos de Trabalhadores Rurais do Programa Nacional de Crédito Fundiário. A sociedade conquista uma autonomia que a permite gerenciar, executar e fiscalizar políticas públicas. Mas, como se dá a participação da sociedade civil no Programa Nacional de Crédito Fundiário se dá no contexto piauiense?

O contexto piauiense é marcado por uma “herança do atraso”, uma “[...] possibilidade de que o presente seja de alguma maneira, influenciado pelo passado” (BONFIM; SILVA, 2003, p. 110). Para o interesse da presente investigação destaca-se, em particular, a “herança do atraso” no âmbito político.

Assim, do ponto de vista político, um traço que se ressalta na formação social piauiense é a persistência de uma característica de “fechamento” de seu subsistema político, no sentido de que o acesso aos recursos de poder estiveram concentrados nas mãos de alguns poucos, que, a partir do controle à entrada, passaram a exercer a prerrogativa de definir quem, ou quem não, deveria ascender às posições de comando da política estadual. Esse é um dos muitos sentidos em que é possível falar de oligarquia, governo caracterizado por formas de recrutamento político baseadas em

critérios de adstrição, ou seja, que erguem obstáculos àqueles que desejam participar da vida pública (BONFIM; SILVA, 2003, p. 110).

Ao mesmo tempo em que o Piauí tem a característica do “fechamento” do seu subsistema político, o Estado é um dependente histórico política e economicamente da União, o que gera uma marginalização em relação ao governo nacional. O “fechamento” gera, ainda, de acordo com Bonfim e Silva (2003), uma identificação do desenvolvimento do Estado não com os mecanismos de mercado, próprios do capitalismo, mas com os da autoridade pertencente a uma elite débil do ponto de vista econômico e dependente da União.

A importância do exame da participação da sociedade civil no Programa Nacional de Crédito Fundiário no contexto piauiense se faz, ainda, pelo tratamento atual que o referido Estado tem com as políticas públicas. Nas palavras de Bonfim e Silva (2003, p. 113):

Adicionalmente, à hipertrofia do setor público estadual pode-se acrescentar suas características de ineficiência e ineficácia, aliadas à falta de planejamento e à intempestividade das orientações de política pública, cujo traço marcante tem residido no assistencialismo, ou na desconsideração de parâmetros nacionais estabelecidos pelo governo federal, a partir de sua política de descentralização. De um lado, como do outro, parecem abundar a improvisação, a deficiência na implementação de critérios técnicos como norteadores de decisão, além, é claro, do clientelismo e da orientação patrimonialista na utilização do recurso público, ressaltado pelas sucessivas denúncias de malversação de recursos públicos que são constantemente veiculadas pela imprensa.

Essa breve caracterização do âmbito político piauiense por Bonfim e Silva (2003) leva a presente investigação acerca da participação da sociedade civil no processo de descentralização do Programa Nacional de Crédito Fundiário, a indagar-se sobre como a participação de uma sociedade marcada pela herança do atraso participa de uma política pública que prevê uma autonomia e um controle social da sociedade civil. Assim, verificar-se-á a participação da sociedade civil piauiense através de suas representações institucionais, quais sejam: as Associações dos Produtores Rurais (os pleiteadores dos recursos), da parcela que representa a sociedade civil no Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural

Sustentável. Essas instituições têm destaque, pois no referido Programa, as associações dos trabalhadores rurais gerenciam o crédito, contratam assessoria, compram a terra, enfim controlam todo o processo, dando-lhe a direção que desejam, enquanto o Conselho em tela faz a fiscalização das propostas confeccionadas pelas Associações. O que se questiona é como o Programa atua num contexto marcado, na feliz expressão de Bonfim e Silva (2003, p. 109) “por longa tradição oligárquica”? Em outras palavras, quais as influências dessa prática política conservadora no processo de gestão do Programa Nacional de Crédito Fundiário?

Para responder a tal inquietação a pesquisa divide-se em três partes, a saber: o primeiro capítulo, que versa sobre a herança histórica que o Brasil tem carregado sob a gerência oligárquica com práticas clientelistas. Ainda, nesse ínterim, a partir de 1988 e reforçado em 1995 o Estado brasileiro tenta mudar o quadro persistente dessa herança oligárquica através de abertura de canais institucionalizados de participação da sociedade civil organizada. São as novas formas de atuação das políticas, em particular, as políticas públicas, que antes ficavam exclusivamente a cargo do governo e passam a ser de responsabilidade executiva, fiscalizadora e executiva de uma parceria realizada entre Estado e Sociedade.

Ainda no primeiro capítulo, a exemplo de demonstração, utilizou-se o arquétipo do Programa Nacional de Crédito Fundiário como um modelo a ser analisado, pois o mesmo traz em seu bojo a participação da sociedade como elemento principal de sua essência. Modelo esse que será palco de estudos do terceiro capítulo, na visualização de uma pesquisa prática das ações da sociedade piauiense, em particular, do município de Piracuruca.

O segundo capítulo trata de demonstrar em linhas curtas como é o contexto político piauiense. Como tem se comportado a política sob o signo da gerência oligárquica com práticas clientelistas. Esse esforço se fez necessário, pois a inquietação central da investigação versa sobre como políticas democráticas, com participação direta da sociedade, se encaixam em um Piauí, marcado por elementos políticos em que a prática do favor e os mandos das elites sempre são os determinantes dos resultados finais.

Assim, destacaram-se algumas pesquisas do século XX sobre a política no Piauí, que detectam, ainda, nesse século práticas que não correspondem com um exercício democrático previsto na Constituição de 1988. Ressalta-se, ainda, a força que as elites têm na condução das políticas, praticamente sem planejamento algum, apenas esperando ou aplicando as iniciativas federais em solo estadual. Ao mesmo tempo dependente dos recursos federais e autônomo na condução destes.

No capítulo terceiro, a pesquisa se empenha em entender a participação da sociedade na sua matéria bruta, isto é, na sua praticidade. Para tanto, partiu-se da atual gestão que adentrou no Piauí sob o signo da participação social, dos números sobre o Programa Nacional de Crédito Fundiário, que apontam para uma forte atuação da sociedade no Piauí, na explicitação do plano metodológico e na realidade encontrada nas análises documentais das atas das seis associações analisadas (Canto do Veado, Data Poços, Cruz Data Sítio, Celeiro de Deus, Coivaras e Santo Antônio), do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável e em algumas ações do Centro de Educação e Assessoria Ambiental – a responsável pela assessoria técnica das associações analisadas. Os resultados da presente investigação ainda contaram com técnicas de diário de campo e de observação direta, no período aproximadamente de dois meses.

Nas considerações finais estarão as conclusões sobre a análise da participação da sociedade civil piauiense no Programa Nacional de Crédito Fundiário – PNCF, isto é, o que foi analisado na prática condiz com o preconizado nas normas pertencentes ao Manual de Operações do Programa em Tela? Assim, é a observação de uma oscilação ou não entre normativo e prática empírica da participação do Programa Nacional de Crédito Fundiário que se faz objeto de análise da presente investigação.

Contudo, faz-se importante pesquisar a prática da sociedade nas políticas públicas, pois tal sociedade sempre respirou os ares oligárquicos e clientelistas, que resultaram em diversos episódios de compra de voto, lavagem de dinheiro e tutela da população por parte da elite que se encontrava no poder (SILVA, 1999; FARIAS, 1999; 2000). E que passa a perseguir normatizações de políticas que se querem democráticas através do controle social da sociedade civil (PEREIRA; GRAU, 1999).



## **1 A TRAJETÓRIA POLÍTICA E A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO PROGRAMA NACIONAL DE CRÉDITO FUNDIÁRIO**

A reforma administrativa ocorrida em 1995 inaugura a institucionalização da participação da sociedade civil no espaço público. Trata-se de substituir a “administração pública burocrática misturada a práticas clientelistas ou patrimonialistas por uma administração pública gerencial, que adota os princípios da ‘nova gestão pública’” (PEREIRA, 1999, p.06). A referida reforma transfere os serviços sociais e científicos, que eram prestados pelo Estado, para organizações sociais – a esfera pública não-estatal, sem fins lucrativos – com o intuito de gerar um controle social direto e de afastar as práticas clientelistas das políticas essenciais para o desenvolvimento social.

A participação da sociedade civil brasileira é estudada, nas ciências sociais contemporâneas, sob enfoques variados. A relação entre participação política da sociedade civil brasileira com as práticas da política tradicional brasileira é apenas um desses enfoques, que é de particular atenção desse trabalho. Assim, a preocupação deste é expor o trajeto da política brasileira do seu exórdio à proposta de Reforma do Estado vigorada na década de 1990.

Aqui a bússola para a compreensão do atual estágio dos arranjos político e administrativo do Estado brasileiro é a sua formação histórica (HOBBSAWN, 1997). São as ações políticas do decorrer da trajetória da formação política brasileira que importam para a presente análise. São essas práticas que, adicionadas à política econômica adotada na década de 1990, levarão ao entendimento da necessidade da Reforma do Estado brasileiro iniciada em 1988 e reforçada em 1995.

Essa preocupação se dá através da crise do Estado que se instala em várias partes do mundo, incluindo o Brasil. Em decorrência dessa crise, há mudanças não só na forma como ocorre a fiscalização que realiza o Estado, mas também no modo de intervenção na economia e no social, gerando, assim, uma alternativa à crise burocrática de se administrar o Estado (PEREIRA, 1997). Essas

crises são deflagradas, em particular, com o avanço frenético da globalização, em que se aumentam os fluxos de capitais, transpassam-se os limites geográficos do Estado em termos econômicos, sociais e culturais (GIDDENS, 1996).

A presente pesquisa deter-se-á no âmbito da crise burocrática de administrar o Estado, pois tenta desvendar como essa estrutura administrativa entra em crise e qual a saída real para superá-la, em particular, como a sociedade civil se comportava. Esse desequilíbrio se deflagra, porque os mecanismos de controle institucionais – o Poder Legislativo, o Poder Executivo e outras instâncias como o Tribunal de Contas da União – entram em crise de legitimidade. Com isso, o que está em questão é a corrupção e a má utilização dos recursos financeiros por parte desses mecanismos (PEREIRA, 1997; PEREIRA; GRAU, 1999).

A crise na maneira de administrar, por meio do aparato burocrático, gera novas formas de atuação do Estado. Transporta-se de um modelo baseado na centralização para ceder espaço para outro descentralizado. Tal descentralização se faz tanto nos níveis federativos (União, Estado e Município), quanto na participação da sociedade nos assuntos de política pública.

O incremento da participação da sociedade visa, em especial, produzir um controle social, que se fazia defasado nos períodos anteriores. Assim, de acordo com a Controladoria Geral da União (2008, p. 16), é essencial para o funcionamento justo da Administração Pública “[...] a participação dos cidadãos e da sociedade organizada no controle do gasto público, monitorando permanentemente as ações governamentais e exigindo o uso adequado dos recursos arrecadados”.

O capítulo especificar-se-á no modelo de participação adotado pelo Governo Federal brasileiro após o ano de 1995, em particular, no arquétipo de participação preconizada pelo Programa Nacional de Crédito Fundiário, em que sociedade civil e Estado atuam de forma cooperada em prol da diminuição da pobreza rural.

Dessa forma, a discussão toma corpo com base na trajetória política brasileira ao abordar os pontos centrais da sua formatação, em particular, o modo burocrático de administração. A segunda preocupação é conceituar a sociedade civil e desnudar a postura estatal brasileira no período de 1970 a 1988. A terceira

inquietação se dá de forma análoga à segunda, porém em um período diverso: 1988 aos dias atuais. Em última análise, encontra-se uma descrição de como a sociedade civil participa do Programa Nacional de Crédito Fundiário, no âmbito normativo, de acordo com o que preconiza seus documentos legais.

### **1.1 A formatação política brasileira: pontos centrais de sua trajetória**

O objetivo dessa seção é observar como se desenvolveram as relações políticas no Brasil, desde sua independência ao fim da Ditadura Militar, pois esse período é um intervalo em que quase, com exceção de 1945 a 1964, não se experimentou a democracia e imperou um sistema de administração burocrático que, segundo Pereira (1997), atualmente está em crise. Tal empreendimento serve para compreender nas seções posteriores o porquê da necessidade de instaurar um caráter descentralizador para as políticas públicas no território brasileiro. Assim, o que guia essa análise é o legado que a história passada deixa no momento presente.

A burocracia – um modelo criado para reparar a personificação do mando tradicional através da prática impessoal – tem destaque porque é um sistema que se pretendia salvador de uma ordem em que as práticas privadas confundiam-se com as públicas numa equação de resultado oligarca. Havia, com a sua implementação, uma intenção de tornar os serviços públicos imparciais da vontade privada, cujo resultado é um sistema meritocrático, tecnocrático e racional relativo a fins (SANTOS, 2006).

Aqui não são desconsideradas as influências políticas e econômicas do âmbito internacional, mas se foca no entendimento da formação política brasileira para exhibir as lacunas que serão, no âmbito político e social, o mote prático dos movimentos sociais a partir da década de 1970.

A história, enquanto metodologia de interpretação das relações sociais e políticas, foi instrumento utilizado por Weber (1999), para explicar os resquícios tradicionais na mudança do predomínio de uma dominação burocrática em

detrimento de uma tradicional; e objeto metodológico de Buordieu (2005), para expor o porquê da existência de uma oligarquia dinástica mesmo no Estado Moderno. Não se afirma que há resquícios da política tradicional, no momento contemporâneo, mas a análise histórica foi bastante útil no desvendar de Weber (1999) e Buordieu (2005).

Dessa forma, no exemplo de Bourdieu (2005), o Estado que precede o moderno contém alicerces poderosos de acesso ao poder por intermédio dos privilégios e prebendas. Há uma descentralização do poder jurídico e militar encaixado nos feudos, e cada feudo demonstra-se um Estado à parte do centralizado recolhedor de tributos. É quando a casa do rei confunde-se com o espaço público de convivência e conflitos particulares.

De outro lado, o Estado Moderno surge para pôr termo à privatização dos espaços públicos pela oligarquia dinástica, em que o poder é moeda poderosa de concessão de privilégios. Instaura-se um mecanismo de alcance libertador das amarras privadas, a burocracia – visando administrar os elos harmônicos entre público e privado, garantindo uma inserção aos postos públicos por mérito e não através de prebendas (BUORDIEU, 2005).

No Brasil, a modernização do Estado vem com a sua formação Nacional, momento em que se utilizou de uma ideologia que tem como mote a liberdade de mercado, a impessoalidade, a liberdade de trabalho, a de expressão, dentre outras, enfim, o que preconiza o Estado Moderno. Desenhava-se um Estado em relação à estrutura escravocrata de prebendas e privilégios, cuja ferramenta era a ideologia liberal, ao trazer, em seu seio, a ideia de emancipação política e a democracia enquanto desejo (ADORNO, 1988).

Uma constituição e integralização de um Estado que, em 1930, recorre ao universalismo de procedimentos, através da criação de agências reguladoras, autoritárias; do mercado de substituição de importações; do social de inserção, através do corporativismo; e da política no reconhecimento dos grupos de interesses que se orientam na criação do Departamento de Administração do Serviço Público – DASP, no governo Vargas, continua com um ensaio democrático, nos anos de 1945 a 1964, porém com a mesma lógica de controle sobre a economia e o social. O político sofre alterações quando abre o voto para população e a concorrência dos partidos políticos (IANNI, 1986). No ano de 1964, em relação à democracia, assiste-

se a um retrocesso ao autoritarismo, porém sob a égide dos militares, em que o social continua como antes, o político se fecha e o econômico recebe mais financiamentos em nome do desenvolvimento industrial.

O objetivo da modernização do Estado é abrir canais de participação à sociedade, garantindo-lhe acesso racionalizado de poder através do aparelho burocrático. O Estado avança em direção ao purgatório dos privilégios e da inserção meritocrática. Na lógica liberal do mercado, sobrevive quem é preparado, quem tem mérito e não privilégios. Porém a história tem revelado um quadro político, econômico e social diferente do que pretendia a modernização do Estado enquanto retórica.

Como um Estado dinástico, baseado na racionalidade valorativa concedente de privilégios e prebendas, passa a um Estado Moderno, alicerçado na racionalidade burocrática meritocrática? Como o Brasil, escravocrata, corporativista, clientelista, adquire uma faceta moderna do tipo racional-burocrática?

Para alguns estudiosos, como José de Sousa Martins (1994), José Murilo de Carvalho (2008), Simon Schwartzman (1988) Francisco Farias (2000) e Faoro (1993), o clientelismo nas relações políticas nacionais permeia a tradição cultural política brasileira até os dias de hoje. Dessa forma, qualquer tentativa de interpretar a dinâmica do processo político brasileiro e seus episódios singulares não pode desconsiderar tal característica. O poder pessoal, oligárquico e a prática do clientelismo são ainda fortes suportes da legitimidade política no Brasil (MARTINS, 1994; CARVALHO, 2008).

O clientelismo – trocas assimétricas de acesso ao poder – é um fenômeno proveniente de relações pré-capitalistas que atravessam o tempo e a história e enraízam-se nas hierarquias organizacionais da política moderna e contemporânea (CARALHO, 1997).

No Brasil, as relações assimétricas de poder são identificadas desde a colonização portuguesa, ao manifestar um país marcado historicamente pela propriedade privada escravista, por uma administração privada da justiça e uma prebendalização dos cargos públicos - um modelo assimétrico que vai de encontro a um tradicionalismo, permeado por uma herança do passado, em que o poder é

exercido de forma autoritária e aristocrática (ADORNO, 1988). Dessa forma, observa-se no Brasil, através da história, que as diversas tentativas de imprimir, seja uma realidade liberal no tempo da independência, seja uma participação política na Era Vargas, o que imperou foi uma estratégia de manipulação do interesse de uma minoria sobre uma maioria.

Da colonização à Revolução de 1930, o que dava vida à política brasileira eram as prebendas ofertadas aos ocupantes de cargos-chaves em troca de acesso privilegiado ao poder. Tal acesso era restrito aos senhores de terras que manipulavam uma sociedade apaticamente constituída por pessoas “livres”. Livres, pois não eram escravos e nem senhores de terra, mas necessitavam dos senhores de terra para tudo: moradia, trabalho, alimentação. Dessa forma, os homens “livres” ficavam devendo diversos favores aos seus senhores. Tal sustentação de poder emergia de Portugal, que, aos poucos, foi enfraquecendo através de um desejo de não mais seguir a gramática portuguesa, mas criar uma própria (CARVALHO, 2008; NUNES, 1997; ADORNO, 1988).

O poder que emergia da Metrópole em direção à Colônia, aos poucos, regou um defloramento de aversão por parte dos colonos, levando-os a adotar uma medida “radical” – a independência. O desejo da Colônia de se libertar da Metrópole provocou um fortalecimento da solidariedade entre segmentos da elite rural e da “arraia miúda” em prol de um projeto do Estado Nacional brasileiro. “Nesse contexto ‘revolucionário’, a introdução de ideias liberais traduziu os sentimentos antimetropolitanos em vontade coletiva para a ação política concreta de que resultou a independência” (ADORNO, 1988, p. 37).

A identificação do inimigo comum – a Metrópole – que, a todo o momento, queria minar o poder local, desconheceu as “diferenças de classe, porque a precisa identificação do eu e de quem combater transverteu as lutas intestinas em lutas pela emancipação política e pela instauração da sociedade nacional” (FERNANDE, 1973 apud ADORNO, 1988, p. 41). Assim,

A diversificação da economia colonial, a relativa “plasticidade” da estratificação social e o recrudescimento da repressão política no fim do século XVIII, ao mesmo tempo em que promoveram a desagregação do colonialismo português, alimentaram a emergência do “espírito revolucionário” (ADORNO, 1988, p. 41).

Dessa forma, a alternativa política legítima ao colonialismo residia na adoção do liberalismo, no sentido da liberdade, do progresso, da modernização e da civilidade (ADORNO, 1988). Adorno (1988) destaca que a ideologia liberal conferiu os fundamentos éticos-políticos para a reformulação da legitimidade do poder, porém os problemas da representatividade política estariam a se pensar...

[...] num futuro não muito distante, mesmo porque significavam protelar a justaposição da igualdade de direito à desigualdade de fato, a liberdade à segurança, suscitando o delicado impasse da individualização da propriedade, e de resto colocando em destaque os paradoxos insuperáveis da ideologia liberal (ADORNO, 1988, p. 44).

Uma vez consolidada a independência nacional, os conflitos entre classes sociais não tinham sido mitigados pela presença de pressupostos liberais na estrutura jurídico-política do Estado, mas fortalecia-se, no poder, a elite nativa em detrimento do movimentalismo da independência nacional. Dito de outra forma, “a partir da formação do Estado Nacional, o liberalismo brasileiro desnudou seu caráter essencialmente instrumental promovendo uma demarcada dissociação entre seus princípios e os princípios democráticos” (ADORNO, 1988, p. 47).

Nesse momento, afirmava-se a manutenção da propriedade escrava, após a libertação do jugo colonial, assim o republicanismo, o federalismo e a defesa incontestada das garantias civis e políticas constitucionais, defendidas pelos “revolucionários exaltados”, veem-se ameaçadas por uma ordem das elites em manter seus privilégios patrimoniais. Há uma racionalidade nessa equação, porém uma relativa a valores, no caso, valores políticos.

Nessas circunstâncias, não é a sociedade civil a base da sociedade, mas uma base política em que os indivíduos ou são basicamente governantes ou são governados. O soberano e seu quadro administrativo controlam diretamente os recursos econômicos e militares do seu domínio – que é também seu patrimônio (FAORO, 1993, p. 16).

As análises sobre as relações entre Estado e sociedade no Brasil convergem para um modelo de dominação tradicional, oposto ao modelo racional burocrático-legal adotado na Europa. A dominação tradicional é fator decisivo da castração dos ideários democráticos na sociedade brasileira e decisiva na

configuração de um capitalismo dependente (ADORNO, 1988). Dessa forma, pode-se inferir que a força conjunta em prol do desmonte do poder de Portugal sobre o Brasil não se fez para a realização de um bem comum geral da nação, mas para propiciar maiores poderes para a elite colonial.

A estrutura predominante, após a independência, como visto anteriormente, afastou a democracia do seio do Estado Nacional e articulou relações sociais da dominação burocrático-legal com a herança tradicional – patrimonialista.

Se por um lado a emergência do Estado Nacional e de uma forma específica de administração burocrática respondeu pela necessidade de autonomização política, por um lado a legitimidade do exercício privado da justiça impediu que as elites apercebessem da tarefa histórica que se lhes propunha o controle do sistema político: universalizar seus interesses políticos e organizar a apropriação do poder de modo efetivamente institucional (ADORNO, 1988, p. 55).

O casamento dessas contradições no âmbito do Estado Nacional brasileiro se deve ao caráter conservador do liberalismo assumido pelas elites nacionais, isto é, “a aliança entre estamento e certos setores parlamentares conseguiu domesticar a efetiva oposição política no âmbito institucional” (ADORNO, 1988, p. 55). Ao passo que o liberalismo é o instrumento, o patrimonialismo<sup>2</sup> é a essência do moderno Estado Nacional, um “poder central cercado pelo quadro administrativo, comanda a economia, as forças militares, o aparelho burocrático, que dele depende pelo recrutamento e pelas redistribuições, condicionando ao seu comando os indivíduos, imantados pelo dever de lealdade ao soberano” (FAORO, 1993, p. 17).

O liberalismo foi somente o motivo para a separação de Portugal, “formase uma modalidade especial de liberalismo, onde a base não estará no povo, no cidadão, mas nos corpos intermediários” (FAORO, 1993). A constituição do Estado Nacional assegurava a liquidação drástica das instituições herdadas do colonialismo, porém não deveria inibir privilégios adquiridos – o poder do príncipe. Assim desenhou-se outra aliança entre agentes da burocracia patrimonial e os grandes proprietários rurais, os primeiros se manteriam nos postos-chaves do aparelho

---

<sup>2</sup> O patrimonialismo de Faoro (1993), não se assemelha ao de Weber (1999). O modelo weberiano refere-se ao feudalismo, o de Faoro, ao Estado burocrático permeado por incapacidades e fraquezas governamentais frente a interesses de grupos privados – uma oligarquização do aparato burocrático.



estatal, e os segundos teriam uma posição privilegiada na condução dos negócios de exportação (ADORNO, 1988).

De fato somente foi possível “acomodar” o padrão de dominação tradicional com modelo liberal de exercício de poder na medida em que se firmou um acordo dotado de bilateralidade: os agentes da burocracia patrimonial comprometiam-se a controlar o aparelho do Estado de modo a evitar ingerências demasiadas do poder público na esfera privada; por sua vez, as classes proprietárias rurais, associadas a certos setores do comércio, comprometiam-se através de seus representantes parlamentares a guardar que a defesa das liberdades não limitasse o poder do príncipe (ADORNO, 1988).

Com essa bilateralidade, a aliança manteve-se contra uma luta incansável em oposição aos liberais exaltados e radicais, portadores de reivindicações democráticas (FAORO, 1979, p. 293-4 apud ADORNO, 1988), mesmo que a Carta outorgada de 1824 assegurasse a soberania popular – apropriada pelo imperador – e instituísse direitos e liberdades individuais. Mas, paralelo a isso, criou-se o poder moderador, que garantia ao imperador a sobreposição ao cidadão – característica fundamental do Estado patrimonialista.

Essa ação provocou duas causas: a) grupos dominantes a disputar prestígio junto ao imperador e poder junto ao estamento burocrático patrimonial; b) impedimentos à democratização da sociedade brasileira. Com isso o liberalismo paulatinamente aproximou-se do conservadorismo, expurgando traços radicais e democráticos (ADORNO, 1988).

O patrimonialismo à brasileira contribui para uma cultura em que a distinção do público e do privado não se constitui em forma de consciência cidadã. Pelo contrário, o liberalismo político não é uma construção social no Brasil, mas uma ideologia importada e adequada à realidade brasileira. “Ideologia está aqui no sentido de crenças e valores, utilizados politicamente para influir no comportamento popular, orientando-o em certa direção, seja com o propósito de obter consenso ou justificar o poder” (FAORO, 1993, p. 27). Aparece assim como uma justificativa da modernização do poder e não como uma construção da realidade da sociedade.

Um exemplo disso foi a Constituição de 1824, em particular, no que se refere às eleições. Logo após a Independência em 1822, é outorgada a Constituição de 1824, que, de acordo como Carvalho (2008, p. 29),

[...] regeu o país até o fim da monarquia, combinando idéias de constituições européias, como a francesa de 1791 e a espanhola de 1812, estabeleceu os três poderes tradicionais, o Executivo, o Legislativo (divido em Senado e Câmara) e o Judiciário. Como resíduo do absolutismo, criou-se ainda um quarto poder, chamado de Moderador, que era privativo do imperador. A principal atribuição desse poder era a livre nomeação dos ministros de Estado, independentemente da opinião do Legislativo.

Mesmo que a Carta outorgada de 1824 assegurasse a soberania popular – apropriada pelo imperador – e instituísse direitos e liberdades individuais, cria-se o poder moderador. Dentre os direitos, pode ser destacado o direito ao voto nas eleições que se deram de forma ininterrupta até o ano de 1930 (CARVALHO, 2008). Com base no advento negociado da independência, questiona-se: como se davam as eleições? Qual o seu significado na prática? Quem poderia votar?

O perfil social, econômico e cultural dos eleitores é formado por uma classe que, em seus 90%, vivia nas áreas rurais; 85% eram analfabetos, viviam sob a influência e controle dos senhores de terra; 10% encontrados na cidade, em sua maioria, eram funcionários públicos controlados pelo governo (CARVALHO, 2008).

Destaca-se:

O que estava em jogo não era o exercício de um direito de cidadão, mas o domínio político local. O chefe político local não podia perder as eleições. A derrota significava desprestígio e perda de controle de cargos públicos, como os de delegado de polícia, de juiz municipal, de coletor de rendas, de postos na Guarda Nacional. Tratava-se, então, de mobilizar o maior número possível de dependentes para vencer as eleições (CARVALHO, 2008, p. 33).

Ainda de acordo com Carvalho (2008), as eleições eram fraudulentas, e o principal especialista em burlar eleições era o cabalista, cuja função era incluir o maior número de votantes, assim como os seus votos, na lista do chefe de que ele era partidário. Assim,

O votante não agia como parte de uma sociedade política, de um partido político, mas como dependente de um chefe local, ao qual obedecia com maior ou menor fidelidade. O voto era um ato de obediência forçada, ou na melhor das hipóteses, um ato de lealdade e de gratidão. À medida que o votante se dava conta da importância do voto para os chefes políticos, ele começava a barganhar mais, a vendê-lo mais caro. Nas cidades, onde a dependência social do votante era menor, o preço do voto subia mais rápido. Os chefes não podiam confiar apenas na obediência e lealdade, tinham que pagar pelo voto. [...] os votantes também aprendiam a negociar os votos com mais de um chefe. Alguns conseguiam vendê-lo a mais de um cabalista, vangloriando-se do feito (CARVALHO, 2008, p. 35).

Dessa forma, “a eleição era a oportunidade para ganhar um dinheiro fácil, uma roupa, um chapéu novo, um par de sapatos. No mínimo, uma boa refeição” (CARVALHO, p36). Assim, o modelo da venda e da troca de votos por inúmeros favores repetiu-se até a criação do Departamento de Administração do Serviço Público, em que há uma tentativa de racionalizar o serviço público, isto é, procura-se criar um processo de seleção de pessoal através da competência e do mérito, em contraste com o que ocorria no passado.

Nessa linha de raciocínio, é necessário entender que o quadro político brasileiro não é o mesmo do europeu – o surgimento da burguesia industrial e comercial, mas um âmbito adverso. Os proprietários rurais brasileiros representam seus próprios interesses e não os interesses contidos nos princípios do liberalismo europeu. Um exemplo disso é o clientelismo político que reside na troca de favores. Baseado numa assimetria entre dominador e dominado, já existia antes da década de 1930 – a razão clientelista (CARVALHO, 2000; NUNES, 1997). Essa prática enraizava-se em uma sociedade hierárquica composta de protetores e protegidos (CARVALHO, 2000).

Nota-se que a hipótese apontada por Bourdieu (2005) não se afasta da contida na discussão brasileira (ADORNO, 1988; FAORO, 1993; NUNES, 1997; CARVALHO, 2000). Há a presença de dominações diversas num mesmo tempo histórico, prevalece um Estado oligárquico.

Com a Revolução de 1930, “o governo federal criou comissões, conselhos, departamentos, institutos, companhias, fundações e formulou planos” (IANNI, 1986, p. 34). Uma opção em direção a aniquilar de vez o Estado oligárquico ora existente. Um outro ponto nessa direção é a regulação do mercado e da força de

trabalho por parte do Estado, assim afastando o liberalismo econômico (IANNI, 1986). Então, esse movimento revolucionário afasta de vez a oligarquização das relações públicas?

É bom lembrar que esse movimento se dá através do *mudar para conservar*, pois esses acontecimentos precisam de base política de apoio, que não é de uma sociedade emancipada como acontece no modelo de Polanyi (1957 apud NUNES, 1997). O apoio a essa “revolução” é informal, isto é, se dá através do clientelismo político baseado no personalismo e não na lógica impessoal do capitalismo avançado; o predomínio é o processo de troca de favores entre desiguais (NUNES, 1997). Não há uma ruptura abrupta inaugurada por uma instituição.

As instituições formais do Estado ficaram altamente impregnadas por este processo de troca de favores, a tal ponto que poucos procedimentos burocráticos acontecem sem uma “mãozinha”. Portanto, a burocracia apóia a operação do clientelismo e suplementa o sistema partidário. Este sistema de troca não apenas caracteriza uma forma de controle do fluxo de recursos materiais na sociedade, mas também garante a sobrevivência política do “corretor” local. Todo o conjunto de relações característicos de uma rede está baseado em um contato pessoal e amizade leal (NUNES, 1997, p. 33).

O clientelismo continua nos meandros das relações políticas brasileiras como fonte legitimadora desse processo burocratizador, que não tem, em sua pureza, a técnica e a eficiência. “O patrimonialismo, em certas situações, permanece atuante debaixo de uma ordem nominalmente racional-burocrática” (FAORO, 1993, p. 16). Essa relação não quer denotar uma frustração da modernidade, mas confirma a teoria weberiana do tipo-ideal em que as dominações não são puras em sua praticidade. Dito de outra forma, nem a dominação tradicional, nem a racional-burocrática são puras, mas convivem de forma a legitimarem a política. Essa coexistência pressupõe a existência de mais de um grupo de interesse.

A “Revolução de 1930” marca a interferência do Estado brasileiro na acumulação de capitais, mais que isso, o comando dessa acumulação através da industrialização planejada pelo próprio Estado, favorecendo uma burocratização do aparelho estatal por intermédio do Departamento de Administração do Serviço Público – DASP.

A criação do Departamento de Administração do Serviço Público – DASP, “[...] representou a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica” (PEREIRA, 1998, p. 164). Ao estabelecer uma divisão do trabalho, um destaque para o sistema de mérito para ingresso e promoção no serviço público (PEREIRA, 1998), a reforma de 1936 representa uma iniciativa de trazer ao plano tecnocrático toda a responsabilidade que se encontrava nas mãos dos donatários clientelistas. Mas, como um sistema meritocrático tem vida num país com uma herança colonial em que não há distinção entre o público e o privado, em que a sociedade é dependente dos senhores de terras e, em sua maioria, é analfabeta (CARVALHO, 2008; MARTINS, 1994; SCHWARTZMAN, 1988)?

A sobrevivência do sistema meritocrático não é fácil, porém, com tal sistema Nunes (1997), denota o surgimento de três gramáticas brasileiras que se deram nos anos de 1930 à Ditadura Militar, a saber: o corporativismo – instrumento de legitimidade política; o insulamento burocrático – forma através da qual as elites modernizantes tecnoburocráticas e empresariais promovem o desenvolvimento; e o universalismo de procedimentos – afirma lentamente um regime burocrático racional-legal. Porém já existia uma outra, o clientelismo – que, juntamente com o corporativismo, dá legitimidade política – que faz parte da tradição secular brasileira. Em prefácio à primeira edição da Gramática Política Brasileira de Edson Nunes (1997), Bresser Pereira (1997, p. 12) ressalta “o clientelismo era ao mesmo tempo o instrumento político por excelência para garantir a implementação de políticas modernas” e o seu retraimento.

A Era Vargas representou a modernização do Brasil frente à atrasada estrutura oligárquica predominante no período anterior à Revolução de 1930. Introduziu, nas ações de Estado, a universalidade dos procedimentos ao desconhecer as tomadas de decisões baseadas no privilégio. Frente à tentativa inibidora dos privilégios oligárquicos, pretendeu-se instaurar, no país, o capitalismo moderno e internacionalizado, com a exigência de uma economia moderna e a criação de instituições que regulassem os trâmites entre sociedade e Estado na possibilidade de penetração no âmbito Moderno (IANNI, 1986).

O que caracteriza os anos posteriores à Revolução de 30 é o fato de que ela cria condições para o desenvolvimento do *Estado burguês*, como um

sistema que engloba instituições políticas e econômicas bem como valores sociais e culturais de tipo propriamente burguês (IANNI, 1986, p. 25) [grifos do original].

É a passagem de um Estado, com base oligárquica caracterizada pela escravidão e prebendas (ADORNO, 1988), para um outro em que o poder público se ajusta à lógica do capitalismo, o interregno de 1930 a 1945; põe fim às políticas regionais comandadas por coronéis, ou seja, marca “a agonia do Estado do tipo oligárquico e o desenvolvimento do Estado burguês” (IANNI, 1986, p. 26). Há a emancipação política da população, que outrora se encontrava atada aos laços assimétricos do clientelismo; a assunção de instituições que têm suas formulações assentadas no universalismo de procedimentos.

Ianni (1986) encontra, na economia capitalista, o fator-chave de passagem do Estado oligárquico ao burguês<sup>3</sup> e demonstra o crescimento do mercado interno. Com isso, ocorre o crescimento do panorama para a iniciativa incipiente do setor manufatureiro, a substituição da mão-de-obra escrava por imigrantes europeus assalariados, o início de um programa de substituições de importações e a Depressão Econômica Mundial de 1929-33.

Esses elementos declaram o fim do Estado oligárquico para inaugurar um outro de conotações burguesas. Ianni (1986) baseia-se em “O Dezoito Brumário de Luis Bonaparte”, escrito por Karl Marx (1997), ao analisar a mudança da prevalência de Estado Monárquico a uma República burguesa. Porém, esses episódios se deram, é claro, em locais e épocas bem distintas. Assim como Marx (1997), Ianni (1986) observa que a derrocada do Estado oligárquico e o surgimento de um outro de conotação burguesa não se dá como um raio caído do céu azul, mas reconhece a derrota e não a liquidação da estrutura oligárquica.

A implantação de uma ordem burguesa não eliminou por completo a oligárquica, gerando, de acordo com Edson Nunes (1997), uma característica societal sincrética. Porém não ocorre, de forma dual, na batalha entre tradicional e moderno, mas se identificam quatro principais gramáticas políticas do Brasil, que convivem entre si, a saber: o clientelismo, o corporativismo, o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos.

---

<sup>3</sup> O autor ainda se refere aos fatores sociais e culturais, porém ambos decorrentes do modo de ser da economia capitalista.

O Estado brasileiro pós-1930<sup>4</sup> busca uma racionalidade com relações afins, característica do tipo-ideal racional-burocrático de Weber (1995; 1999). A atuação do poder público é caracterizada através de instituições cujo universalismo de procedimentos é a chave para “[...] normas que podem ser formalmente utilizadas por todos os indivíduos da *polity*, ou a eles aplicadas, ao elegerem representantes, protegerem-se contra abusos de poder pelo Estado” (NUNES, 1997, p. 23) e testarem as instituições formais e realizarem demandas ao Estado.

Não se deve confundir o universalismo de procedimentos com o corporativismo, que é ferramenta de controle e incorporação dos indivíduos e grupos sociais pelo Estado, retirando sua autonomia com o intuito de evitar conflitos. O corporativismo absorve alguns não todos. Essa lógica fica clara no conceito de cidadania regulada, em que somente é cidadão aquele que possui uma carteira de trabalho (o reconhecimento do Estado) e afiliação no sindicato (reconhecimento do grupo ocupacional), porém poucas profissões eram regularizadas pelo Estado (SANTOS, 1979).

Para assegurar uma universalização de procedimentos, utiliza-se a burocracia, que administra o elo entre o público e o privado no intuito de proteger a racionalidade governamental, em que não há competições eleitorais, não há necessidade de prestação de contas ao público em geral. À medida que a máquina de Estado se tornava complexa, “premiava, em prestígio e poder, além da renda, aqueles com ela familiarizados” (SANTOS, 2006, p. 26). Mas, como afirma Nunes (1997), a racionalidade burocrática não assegurava a universalização dos procedimentos, pois se encontrava em convivência com corporativismo e o clientelismo, surgindo, assim, ilhas burocratizadas. Ao lado oposto da racionalidade burocrática, o crescimento da Máquina desperta o interesse das organizações recentemente criadas no pós-1930 – os sindicatos por ocupações e as associações empresariais, que procuram se aproximar do insulamento burocrático. Com a aproximação das organizações ao insulamento burocrático, vislumbra-se uma outra via, pois “a freqüente interação entre grupos privados e ilhas burocráticas costuma terminar por promover patológica simbiose entre ambos” (SANTOS, 2006, p. 27).

---

<sup>4</sup> Ao mencionar pós-1930, refere-se a todo o arranjo ocorrido no Brasil até o fim da ditadura militar nos anos de 1980.

Teme-se o consórcio que eventualmente estabelecem entre si burocratas e proprietários de riqueza na empreitada predatória dos recursos coletivos. Nascidos, uma, a burocracia, para proteger a racionalidade governamental, e outros, os grupos de interesses, para garantir critérios independentes na avaliação do desempenho do governo, combinam-se os dois grupos em poderosas coalizões quando verificam que interesses e objetivos comuns são mais relevantes do que as divergências que os compõem mutuamente (SANTOS, 2006, p. 27).

A citação leva a entrar na discussão da apropriação dos bens públicos por facções privadas, isto é, em clientelismo, que há muito se presencia no Brasil, seja na passagem do Império para o início da República, em que a razão clientelista sobrepunha a retórica republicana sobre igualdade e mérito (CARVALHO, 2000); seja na pós-revolução de 1930, que pretende racionalizar o governo, a partir de uma burocracia ideologicamente racionalizada, e grupos de interesses legítimos para o controle do Estado. Na prática, não passam de ideologia, são “máscaras institucionais de um liberalismo oligárquico” (SANTOS, 1994). Porém a razão clientelista vai além da duplicidade burocracia/grupos de interesses, constitui-se uma tríplice estratégia burocracia/grupo de interesses/políticos (FAORO, 1993; SANTOS, 2006). Observa-se que o insulamento burocrático, na prática, não se torna um eficiente instrumento técnico e apolítico, ao contrário.

Presencia-se não uma ruptura entre o tradicional Estado oligárquico e a emergência de um Estado moderno burguês, mas algo complexo. Sem dúvida, Vargas modernizou o Brasil com a sua fundação e integração nacional por suas obras férreas e de comunicação, promoveu mudanças organizacionais no Estado, dotando-o de agências e recursos humanos qualificados, tal como a criação do Departamento de Administração do Serviço público – DASP (IANNI, 1986; SANTOS, 2006). Mas, de acordo com Marx, nem tudo que é sólido se desmancha no ar, a política dos governadores mostra o fundamental do jogo político:

[...] Embora a “verdadeira força política” do regime residisse nos Estados, caberia ao Executivo Nacional coordenar e manter o equilíbrio entre os poderes. Na ausência de partidos, o compromisso entre os “chefes naturais”, locais, e o Chefe do Executivo garantiria a continuidade política (CARDOSO, 1975).



Em desaviso, a citação retrataria apenas a estrutura do Estado oligárquico, mas vai além. Essa política não esvaecesse por uma simples acepção ideológica da racionalidade burocrática<sup>5</sup>, mas estabelece-se em forma de anéis que cortam o público e o privado. As organizações de Estado são manobradas por predileções políticas. Não há uma separação entre a ordem civil e a ordem política, mas um entrelaçamento, porém, a partir de um novo arranjo que não o coronelismo, mas novas formas gestadas no pós-1930, com o “Estado burguês” (Ianni, 1986). Com a derrota oligárquica, a burocracia e, conseqüentemente, a tecnocracia ganha terreno. Todavia “não se trata do Estado Absoluto destruindo os barões, mas de uma reorganização e redistribuição de poder através do entrosamento dos ‘anéis burocráticos’, que fundem interesses privado e público” (CARDOSO, 1975, p. 184).

No Brasil, a burocracia, até o fim da ditadura militar, não obedecia a critérios racionais relativo a fins, mas a uma racionalidade relativa a valores enraizados, como o clientelismo. Essa lógica não se dava somente na distribuição de cargos (SANTOS, 2006), mas na facilitação dos trâmites burocráticos. Constatase a penetração do clientelismo na lógica burocrática desenhada por Weber (1995; 1999).

Portanto, a legitimidade do Estado brasileiro, adverso do liberal, advém do próprio Estado e não da sociedade civil. É o Estado burocrático em sua redoma racional que planeja a atuação da política, do social e do econômico. O tipo de Estado racional brasileiro não representa os interesses da sociedade civil, mas acomoda interesses da administração tradicional, clientelista, que dá legitimidade ao poder governamental (FAORO, 1993; CARDOSO, 1979).

Percebe-se que, no Estado brasileiro, a racionalidade relativa a fins convive com a racionalidade relativa a valores, isto é, a burocracia convive com o clientelismo. Ilhas de racionalidade que teriam que justificar políticas balizadas em critérios técnicos, numa administração tradicional, acaba por não servir o interesse público, mas os privados dos mandatários da estrutura do poder. A eficácia dos “anéis burocráticos” se intensifica com o golpe de 1964, quando o Legislativo já não mais participa da privatização do público. As relações clientelistas, que, no período

---

<sup>5</sup> Como observado em Weber (1995; 1999), os tipos de dominação não são puros.

de 1945-1964, se davam por intermédio dos partidos políticos, passam, no período da ditadura militar, diretamente aos ministérios, acaba com os intermediários.

Dessa forma, a burocracia brasileira é centrada não nos anseios da sociedade, mas nas facções que compõem o poder. “Trata-se, essencialmente, de um Estado autoritário, pois apenas os grupos de interesses que dão suporte ao grupo político no poder têm acesso aos canais de comunicação com os burocratas formuladores das políticas” (MATTOS, 2006, p. 147). As políticas eram retratos fiéis dos grupos pertencentes aos “anéis burocráticos”, que, na ditadura militar, tinha o Executivo, entre outras funções, como legislador supremo (CARDOSO, 1975).

Os recursos gerenciados pelos líderes advêm do Estado, entretanto deixam transparecer que esses fundos são de origem pessoal e não do poder pessoal burocrático-administrativo do Estado (AVELINO FILHO, 1994). A modalidade clientelista está na distribuição de recursos “públicos” e favores ligados às instituições governamentais em troca do sustento eleitoral (FARIAS, 2000).

O problema reside na transferência das virtudes privadas para as públicas, isso acontece de maneira clientelista, pois, na tradição brasileira, a maior virtude é a privada e não a cívica. Isso torna difícil a construção do Moderno, tal qual a constituição de uma burocracia racional do tipo weberiana (CARVALHO, 2008). A explicação plausível para o que ocorre entre burocracia, políticos e grupo de interesses são os “anéis burocráticos”, isto é,

[...] a burocracia das empresas públicas e seus dirigentes, podem ser captados pelo sistema de interesses das Empresas Multinacionais. O mesmo pode ocorrer com diversos setores do Estado (ministérios, divisões, grupos executivos etc.) Inversamente, parte do setor controlado pela Empresa privada (inclusive seus órgãos de classes como os sindicatos, federações etc.) pode aliar-se com segmentos da burocracia estatal, formando um “anel” de pressão (CARDOSO, 1975, p. 182-3).

Dessa forma, apesar de existir uma separação normativa entre público e privado, ou melhor, entre o Estado e a sociedade, observa-se que a história política e social do Brasil denota, na prática, através dos episódios citados, não um regime político racional, moderno, acima da sociedade, mas uma forma de governo em que algumas parcelas da sociedade têm acesso privilegiado às entranhas estatais. Esse

é o panorama político brasileiro que se encontra anteriormente a uma proposta de Reforma de Estado, um país, marcadamente “míope” em relação aos limites públicos e privados, onde uma elite se sobressai constantemente, nesse sistema político, por meio da utilização dos recursos clientelistas.

## **1.2 Onde cabe a participação da sociedade no cálculo “racional” da burocracia?**

Em meio à confirmada retração do avanço moderno do Estado por parcelas tradicionais da oligarquia, cabe perguntar: onde estava a sociedade? Por que ela não se rebelou contra toda essa perversão entre o público e o privado? A resposta para essas questões encontra-se no conceito de cidadania regulada (SANTOS, 1987).

Após a Revolução de 1930, que tem como objetivo separar nitidamente o público do privado, por intermédio do processo burocrático, isto é, curar a esfera pública da doença privada da oligarquia, a sociedade fora convocada por Getúlio Vargas a fazer parte de um rol de políticas voltadas à sua proteção social. Proteção essa que se fazia apenas aos trabalhadores cujas profissões fossem reconhecidas pelo Estado. Programam-se, assim, várias regras que demarcam a participação da sociedade civil. Dentre as regras, encontra-se a re-estruturação dos sindicatos que, anterior à Vargas, eram formados por profissões diversas, assim passando a participar de um determinado sindicato apenas funções iguais. Além disso, só seriam reconhecidos os sindicatos ligados ao Ministério do Trabalho. Essa foi uma estratégia de Vargas para dissipar os movimentos contra o capital.

Ainda por meio do sindicato e do Ministério do Trabalho, o profissional recebia a Carteira de Trabalho, passaporte para a cidadania. Passaporte, pois, com a carteira de trabalho, o profissional torna-se cidadão e tem direitos sociais assegurados como férias, licença maternidade, décimo terceiro salário, enfim, uma previdência. Dessa forma, entende-se o caráter da cidadania regulada, pois só era cidadão quem possuísse a carteira de trabalho, só tinha a carteira de trabalho aqueles cuja profissão era reconhecida pelo Estado.

As medidas tomadas estavam restritas aos processos de trabalho necessários ao desenvolvimento das forças produtivas, conseqüentemente à modernização do capital. Com isso, havia uma estreita relação entre economia e política. Tal relação denota o caráter de gestor capitalista do Estado brasileiro. O Estado tinha como principal preocupação o desenvolvimento capitalista, isso pode ser constatado com as criações da Companhia de Siderurgia Nacional, a PETROBRAS, e ainda com a substituição de importações. É dessa forma que a Era Vargas inicia o chamado modelo Desenvolvimentista (PEREIRA, 1997).

Nesse ínterim, o Estado, primeiro, coopta setores importantes da sociedade a vir participar do Estado por intermédio das políticas sociais trabalhistas, esfacelando-os em sindicatos corporativistas. Nesse momento, nenhum setor do meio rural era incluído, apenas algumas das profissões urbanas. Essa domesticação via “cidadania regulada” traz a resposta do porquê da não revolta da sociedade contra os atos corruptos dos políticos durante quase todo o período da hegemonia burocrática. Assim, a sociedade civil organizada, no período em tela, é representada pelos trabalhadores e por seus patrões – o operário e o capitalista.

A sociedade tem sua participação no Estado apenas por intermédio dos sindicatos, que funcionam como uma via de acesso à cidadania. Essa participação se dá de forma cooptada, pois o Estado necessita dessa estratégia social para acalantar as massas. Dessa maneira, o movimento observado na Era Vargas era a da procura de reconhecimento das profissões pelo Estado, movimento esse que se estende ao fim da Ditadura Militar (SANTOS, 1987; SWARTZMAN, 1988).

Dessa maneira, o propósito da Reforma do Estado, nos anos de 1990, no que se refere à sociedade civil, prevê uma eliminação das relações assimétricas de poder – o clientelismo. Deposita, na sociedade civil, o mecanismo de controle social, em particular, no que tange aos mecanismos de gestão, fiscalização e execução das políticas públicas. Assim, a Constituição Federal de 1988 prevê a participação de uma sociedade, mas com outras vestes, com os adereços da institucionalização que não se confunde nem com o Estado e nem com o mercado, almejando imprimir um cenário diverso do clientelismo.

### 1.3 A participação da sociedade civil brasileira no período de 1970 a 1988

O termo sociedade civil ganha lugar em diversas teorias clássicas das ciências sociais que datam do exórdio da modernidade do Estado aos dias atuais. É uma expressão utilizada pelos contratualistas como o lócus dos direitos civis, utilizada pelos liberais como oposição ao Estado. Significava, até os anos de 1980, um “[...] conjunto de relações não reguladas pelo Estado, e, portanto como tudo aquilo que sobra uma vez bem delimitado o âmbito no qual se exerce o poder estatal” (BOBBIO, 2000, p. 34). Com isso, observa-se nos conceitos clássicos aos da década de 1980 uma dicotomia estabelecida entre Estado e sociedade civil, em meio à esfera pública (Estado) e esfera privada (sociedade).

Nesse descolamento entre sociedade civil e Estado, observa-se a crise social e política deflorada nos anos de 1970, assim como a crise burocrática de administrar o Estado e a econômica. Nesse período, o termo sociedade civil ganha relevo nas análises dos cientistas sociais, em particular, do Brasil (DURIGUETTO, 2007; NOGUEIRA, 2005; OLIVEIRA, 2003; GOHN, 1998). Dessa maneira, o que se encontra, nas análises brasileiras do período em destaque, é uma sociedade civil com significado reivindicatório – os movimentos sociais, formas reivindicatórias não institucionais encontradas pela sociedade civil de protestar contra as mazelas sociais e políticas que o Estado brasileiro presenciava no seu formato ditatorial.

É a ausência de uma política forte de habitação, saúde, educação, reforma agrária, assim como a privatização do público por parte dos políticos, burocratas e empresários que se combatia. Assim, os movimentos sociais almejavam reverter esse quadro através do conceito gramsciano de sociedade política, que preconiza uma politização da sociedade civil (NOGUEIRA, 2005; BOBBIO, 2000). Tal politização baseava-se na sociedade civil como mecanismo virtuoso de “purificação” das relações antes predatórias do Estado.

Com isso, nas décadas de 1970 e 1980, observam-se movimentos que se “organizam como espaços de ação reivindicativa, que recusam relações subordinadas, de tutela ou de cooptação por parte do Estado, dos partidos ou de outras instituições” (CARVALHO, s/d, p.03). Cria-se uma perspectiva da participação

autônoma da sociedade para enfrentar o que o Estado não conseguiu realizar no âmbito social e político. Inseriram-se, assim, novos temas na agenda pública, novos sujeitos de direitos, porém sem um apaziguamento com o Estado, pois as experiências de diálogos com o Estado têm mostrado sempre os meios de cooptação ou repreensão (SCHWARTZMAN, 1988; DURIGUETTO, 2007; CARVALHO, s/d).

Com essa postura, os movimentos sociais inauguram um embate ao Estado ditatorial, há um choque conceitual: do lado do Estado, uma postura de observar a sociedade civil apenas como um campo privado dicotômico ao público; do lado da sociedade em movimento, uma postura que quebra o raciocínio da dicotomia com o Estado para estabelecer uma politização da primeira. Tal politização é a bandeira dos movimentos sociais no Brasil (NOGUEIRA, 2005).

Porém a crise não é apenas social, mas também política, pois o quadro pintado, até o fim da ditadura militar, demonstra a supremacia econômica e política de uma elite frente a uma postura de bem público. Há, na prática, uma privatização do público por parte de burocratas, empresários e políticos com o intuito de estabelecer relações clientelistas de poder para a manutenção de seus votos e, conseqüentemente, do poder (CARVALHO, 2008; MARTINS, 1994). É o resultado da equação privatizante do público que gera as mazelas sociais já descritas.

A politização da sociedade civil vem sob o signo da mudança dos quadros sociais e políticos pintados até o momento em tela. É uma postura de conflito entre movimentos e Estado, “[...] como ações de negação ou de simples pressão sobre os aparelhos estatais” (GOHN, 1998, p.11). Portanto, os movimentos sociais se encontravam de costas para o Estado autoritário.

Num primeiro momento, a tônica destes novos movimentos sociais foi a garantia dos direitos humanos e a busca da redemocratização do País, permeada por reivindicações tópicas. Reinstituída formalmente a democracia, o foco dos movimentos passou a ser a conquista de direitos sociais considerados relegados até então. Pode-se dizer que foi um período de luta por direitos civis e sociais de cidadania, cujo auge foi o processo constituinte de 1987-1988 (SOBOTKA, 2002, p. 08).

Presente nas reivindicações dos movimentos, encontrava-se um modelo de participação política, isto é, políticas que incluíssem, em seu bojo, a participação da sociedade. Uma participação que se faria autônoma do Estado, pois a bandeira reivindicatória levantada pelos movimentos sociais não incluía o Estado autoritário. Porém a história mostra que, em 1988, esse formato se modifica, isto é, os movimentos sociais se veem de mãos dadas com o Estado democrático. Vislumbra-se, assim, uma crise dos movimentos sociais, crise que abala o espírito reivindicatório (GOHN, 1998; SOBOTTKA, 2002).

Tal crise é vislumbrada após a promulgação da Constituição de 1988, que inaugura um comportamento diverso do improvisado e da reivindicação adotado pelos movimentos sociais. A postura diversificada tem suas bases na institucionalidade e na cooperação/parceria entre o Estado e a Sociedade Civil.

#### **1.4 A participação institucionalizada da sociedade civil: o caso do crédito fundiário**

Com a promulgação da Constituição de 1988, os movimentos sociais conseguiram muitos avanços, dentre eles destacam-se: o Art. 10, que assegura a participação dos trabalhadores e empregados nos colegiados em que os seus interesses profissionais ou previdenciários são objetos de discussão e deliberação; o Art. 194, que assegura o caráter democrático e descentralizado do sistema previdenciário; o Art. 198, que determina que os serviços de saúde sejam prestados com a participação da comunidade. Além de constarem outros artigos da Constituição, que atribuem a participação da sociedade civil nas políticas públicas – de assistência social, de educação, de habitação, da criança e do adolescente – como forma de controle social dos gastos e da execução dos serviços prestados pelo Estado.

Nesse prisma, a partir de 1988, o formato da participação da sociedade toma rumos que vão de encontro com a noção de controle social, isto é, haverá uma participação da sociedade como garantia de um funcionamento fiscalizado das políticas públicas no Brasil. O diferencial que se observa, em comparação ao

período reivindicatório, é a institucionalização da participação, assim passa-se de uma participação reivindicatória, sem organização institucional, para outra institucionalizada e parceira do Estado.

Dessa forma, a presente seção observa como se dá essa participação da sociedade civil, em particular, nas políticas públicas. Assim, que conceito de sociedade civil está presente nessa discussão? Qual o conceito de controle social? Qual a forma de atuação da sociedade nas políticas públicas?

O exemplo de participação institucional será apresentado aqui através do modelo do Programa Nacional de Crédito Fundiário. Trata-se de uma política pública que visa diminuir a pobreza rural, por meio da concessão de terras em forma de assentamento e crédito produtivo, com participação da sociedade civil organizada, dos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável (municipal e estadual), das associações e dos sindicatos.

#### **1.4.1 A reforma do estado brasileiro dos anos de 1990**

A partir de 1988, reforçado com o Plano Diretor da Reforma do Estado de 1995, instaura-se, na política brasileira, um modelo de descentralização democrática gerencial, voltada para a eficácia, efetividade e eficiência, com estrito controle dos resultados e satisfação dos cidadãos que, numa sociedade democrática, dão legitimidade às instituições, porquanto "cliente privilegiado" dos serviços prestados pelo Estado<sup>6</sup>.

O Plano Diretor é um conjunto de normas assentadas em um modelo democrático de Estado, que vai *de encontro* à cultura patrimonialista comum às práticas clientelísticas da política nacional, que fez com que amplas parcelas da população brasileira concebesses os direitos, nos termos de Carvalho (2003), como benesses. Um exemplo é o grande fosso social ainda existente mesmo após 19 anos da implementação da democracia no Brasil (1988-2007).

---

<sup>6</sup> Informações sobre o Plano Diretor da Reforma do Estado consta no site do Ministério do Planejamento.



O ponto de partida é a descentralização projetada em duas frentes: a) vertical – eleições diretas; reivindicações sociais sem a coerção do Estado; liberdade de imprensa, em que a participação se restringe à escolha de representantes, e as ações são compartilhadas entre os entes federais, estaduais e municipais. Esse é um modelo normativo democrático liberal; b) horizontal – a participação da sociedade civil em parceria com o Estado democrático, em que o controle social ultrapassa a esfera governamental ao criar o público não-estatal. Esse é um modelo normativo, democrático, republicano (HABERMAS, 2002; O'DONNELL, 1998). Os pressupostos liberais e republicanos são os norteadores da reforma do Estado brasileiro, que descentraliza as políticas da União ao município, abrindo espaço à sociedade civil que tanto administra como controla as políticas públicas.

O Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE – norteou o projeto de reforma a partir de quatro componentes básicos: a) a delimitação do tamanho do Estado, reduzindo suas funções por meio da privatização, terceirização e publicização, que envolve a criação das organizações sociais; b) a redefinição do papel regulador do Estado através da desregulamentação; c) o aumento da governança, ou seja, a recuperação da capacidade financeira e administrativa de implementar decisões políticas tomadas pelo governo através do ajuste fiscal; d) o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade e governar (PEREIRA, 1997).

A delimitação do tamanho do Estado é claramente expressa pelas ideias de “privatização, publicização e terceirização”. Segundo Pereira, a reforma é essencial para que o Estado se torne mais eficiente. Além disso, a redução do Estado diminuiria seu custo de operação, permitindo que as empresas nacionais concorram no mercado global em condições mais favoráveis (IDEM, 1997).

A nova categoria aqui utilizada é o de Estado Social-Liberal. Social, porque continuará a proteger os direitos sociais e a promover o desenvolvimento econômico; liberal, porque o fará usando mais os controles de mercado e menos os controles administrativos estatais. Dessa forma, o Estado realizará seus serviços sociais e científicos principalmente através de organizações públicas não-estatais competitivas. O modelo em voga teria a capacidade de tornar o mercado de trabalho

mais flexível, pois visa promover a capacitação dos seus recursos humanos e de suas empresas para a inovação e a competição internacional (IDEM, 1997).

O marco institucional do Estado no Brasil, a partir da Reforma, é assim estabelecido: a) Núcleo Estratégico - compreende os Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e o Ministério Público; b) Atividades Exclusivas - serviços que só o Estado pode realizar, como regulamentar, fiscalizar e fomentar; c) Serviços não-exclusivos - produção de bens e serviços, como escolas, universidades, centros de pesquisa científica e tecnológica, creches, ambulatórios, hospitais, entidades assistenciais, museus, emissoras de rádio e TV educativa e cultural, deslocada do núcleo exclusivo do Estado e compreendida como atividades competitivas que podem ser controladas pelo mercado; d) Produção de bens e serviços para o mercado - compreende o segmento produtivo e o mercado financeiro (IDEM, 1997).

Precisamente no núcleo “serviços não exclusivos”, o governo estabelece as premissas da Reforma do Estado na relação com a sociedade e o mercado, a partir dos seguintes objetivos: transferir os serviços não-exclusivos para entidades denominadas de organizações sociais; buscar autonomia e flexibilidade na prestação desses serviços; buscar a participação da sociedade mediante o controle dos conselhos de administração, com centralidade na figura do cidadão-cliente; fortalecer a parceria entre Estado e sociedade através do contrato de gestão (IBIDEM, 1997).

A relação Estado/Sociedade tem suas bases numa noção de cidadania que considera a pluralidade dos sujeitos e suas diferenças, alicerçada na igualdade de oportunidade para todos. Essa noção de cidadania expande o público para o privado de forma a abarcar a participação da sociedade, seja na elaboração, seja na fiscalização, seja na execução das políticas públicas. “A nova noção de cidadania expressa o novo estatuto teórico e político que assumiu a questão da democracia em todo o mundo, principalmente a partir da crise do socialismo real” (DAGNINO, 1994, p.104).

O novo estatuto teórico é o alicerce em que se assenta a reforma do Estado, um Estado Social-Liberal, isto é, Republicano, que se justifica na cooperação entre Estado e sociedade, que delega aos cidadãos a gestão, a fiscalização e a execução das políticas públicas. Diferente do modelo conservador,

em que os cidadãos tinham apenas o poder de escolher os seus representantes por eleições diretas.

Para uma efetiva cooperação, a reforma do Estado utiliza mecanismos de descentralização, que introduz novas formas de gestão destinadas a romper o movimento lento da burocracia. Nesse aspecto, reduz-se o Estado, por meio de privatizações, terceirização e parceria público-privado. Nessas instâncias, os cidadãos realizam a práxis da cooperação com o Estado, por sua vez utilizando mecanismos de mercado para se tornar mais eficiente (PEREIRA, 1997; PEREIRA & GRAU, 1999). O modelo republicano traz a noção de direitos positivos, em que o cidadão se potencializa na constante cooperação com o Estado, torna-se portador de direitos, que:

Na dinâmica societária, os direitos dizem respeito antes de mais nada ao modo como as relações sociais se estruturam. Seria possível dizer que, na medida em que são reconhecidos, os direitos estabelecem uma forma de sociabilidade regida pelo reconhecimento do outro como sujeito de interesses válidos, valores pertinentes e demandas legítimas. Para colocar em termos mais precisos, 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 (TELLES, 1994, p. 91-2).

Os Direitos inscritos numa gramática civil norteiam uma cultura pública democrática, vão de encontro a práticas tradicionais com o intuito de destradicionalizá-las ao custo da modernização dos laços de reciprocidade cívica, em que o cidadão é o legítimo portador de direitos ao ultrapassar a legalidade e desembocando no seu imaginário (TELLES, 1994).

Para que os direitos impregnem na teia societal, é necessária a criação de locais propícios ao seu desenvolvimento – espaços públicos. Na expansão do público para o privado, as virtudes cívicas vão percorrendo o cotidiano de cada inscrito no processo e contaminando todos ao seu redor. Nos espaços públicos, lócus do encontro entre Estado e sociedade, o estatuto da nova cidadania se faz valer através da práxis civil (IDEM, 1994).

Assim, interroga-se: o estatuto teórico que permeia a nova noção de cidadania é contrário aos movimentos sociais do Brasil, das décadas de 1970 e

1980? Não. Os movimentos sociais, os quais balançam as estruturas do autoritarismo com gritos e rumores, objetivam espaço, reconhecimento e voz dentro das estruturas centralizadas. É o movimento em prol da descentralização, da democratização, anti-Estado ocupando as ruas. “A emergência heróica dos movimentos” (CARDOSO, 1994) estava para cumprir um papel inovador, um instrumento decisivo na mudança da cultura política, para combater o corporativismo, o clientelismo e a corrupção, para substituir os partidos, as associações, enfim, defensor da participação direta da sociedade na tomada de decisões, tornando-se ser genérico (MARX, 1994).

Por outro lado, ouviam-se ruídos de institucionalização de tais movimentos. “Houve a institucionalização da participação dos movimentos, da relação desses movimentos com o Estado” (CARDOSO, 1994, p. 82). O véu do Antiestado cai e surge a roupagem da representação, seja da aproximação a partidos políticos, tal como Partido dos Trabalhadores – PT, seja na criação de conselhos de participação.

São dois momentos pertencentes às análises sobre os movimentos sociais, que não se efetivaram de forma etapista, mas que chegam a coexistirem principalmente no período de redemocratização, ora de costas, ora de frente para o Estado (DOIMO, 1994). Num momento, objetivando substituir os partidos e associações; noutro, criando novos espaços institucionalizados.

Observam-se os movimentos sociais de costas para o Estado autoritário. Com a pluralidade dos partidos políticos, os movimentos se aproximam do Estado através da sua institucionalização com o objetivo de tornar os cidadãos parciais em plenos (direitos civis, políticos e sociais). Assim defendiam uma sociedade em que os cidadãos realizassem o controle social, negado durante a ditadura militar.

É na institucionalização dos movimentos sociais, na evidência do reconhecimento do estatuto teórico que rege a nova cidadania. Nos termos da cooperação e positivação dos direitos, afasta as práticas clientelísticas das arenas de decisões, traz no seu bojo a racionalidade, a profissionalização e, como enfatizado, a aproximação com um Estado que se pretende reformado.

As ONGs representam uma face da institucionalização, que, de início, proliferou-se no Brasil a partir da ECO-92, com financiamentos providos dos setores internacionais. Mais tarde, foram adotadas por instituições que prestavam assessoria aos movimentos (SOBOTTKA, 2003). Os movimentos defensores de causas femininas, ambientais, de direitos humanos passaram então a representar seu público-alvo através das ONGs.

Ao mesmo tempo em que inauguram uma nova forma de representar seus públicos, os movimentos entram numa crise conceitual. Uma crise que representa uma postura “de costas para o Estado” (DOIMO, 1994), para assumir uma postura de “encontro com o Estado”, num momento em que os financiadores internacionais “fecham as torneiras”, e o Estado passa a dar sobrevivência para esse novo formato através de editais públicos (DAGNINO, 2002).

Com categorias como o não-governamental e não lucrativo, o engajamento ético, emancipatório e autonomia passam a ter credibilidade como agentes profissionais para a implementação de políticas sociais, reclamados enquanto movimentos não institucionalizados, pois são portadoras, ainda, da proximidade com a população-alvo, ou seja, defensora das mesmas bandeiras (SOBOTTKA, 2003).

Com esse formato, as ONGs assumem o papel de representantes da sociedade civil, apresentando-se com gradativa mudança nas relações com seus movimentos sociais originais, pois, de forma a atender os requisitos, seja dos fomentadores internacionais, seja dos editais do Estado, suas agendas políticas, diretrizes administrativas e até mesmo os objetivos foram adaptando-se conforme as exigências de financiamento da representação. Assim,

[...] muitas organizações que nasceram no interior de movimentos sociais [...] pouco a pouco aliaram-se aos seus antigos oponentes, alistando-se como prestador de serviços, tendo como clientela precisamente aqueles que antes eram sua base legitimadora. Gradativamente essas organizações distanciaram-se do público e dos projetos originais e uniram-se a novos aliados, formando o que passou a ser conhecido como “terceiro setor” (SOBOTTKA, 2003, p. 58).

Uma face do controle social da reforma do Estado se dará por parte dessas entidades institucionalizadas, que representam a sociedade civil e dão

legitimidade aos projetos sociais que são pensados, fiscalizados e executados em cooperação com o Estado democrático. Essa parceria vem a dizimar práticas indesejáveis – corporativismo, clientelismo e corrupção.

Esta lógica do leque do controle, que orienta a reforma do Estado, tem, portanto, um caráter histórico, ao mesmo tempo que obedece alguns princípios gerais: o princípio da maior democracia, o princípio da maior difusão de poder, o princípio econômico da eficiência, o princípio da maior automaticidade dos controles, o princípio do aumento do espaço público não-estatal (PEREIRA, 1997, p. 39).

Contudo, participação, direitos, espaços públicos são conquistas ora de uma elite obediente aos ditames de reforma estabelecidos no Consenso de Washington, ora de conquistas sociais por parte dos movimentos sociais, que se tornam ONGs (SOBOTKA, 2003) para um enquadramento nas vias de requisitos da participação da sociedade civil no processo de descentralização do poder.

#### **1.4.2 Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP**

Na conjuntura da expansão do setor público para o público não-estatal, ocorre ainda uma reestruturação de quem vai participar desse espaço, a sociedade. A noção de sociedade para o projeto da Reforma do Estado é uma noção institucional gestada de vários debates entre Estado e sociedade, o que culmina na criação da Lei n.º 9.790 de 23 de março de 1999. Essa Lei disciplina toda e qualquer organização da sociedade civil a vir participar do espaço público não-estatal.

OSCIP, de acordo com o Artigo 1.º da Lei n.º 9.790/99, é:

[...] a pessoa jurídica de direito privado que não distribui, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social.

Nesses termos, consoante Oliveira (2003), a OSCIP é uma ONG de novo formato estimulada pelo Estado para ocupar o espaço público não-estatal. É, em termos mais precisos, uma sociedade civil organizada pelo Estado, que repassa recursos financeiros regulados pela Lei das OSCIP's, para fins de execução de atividades antes exclusivamente estatais. Com isso, ainda no entender de Oliveira (2003, p. 48), “na Lei das OSCIP's, identificam-se dois objetivos principais: primeiro, normatizar a relação da sociedade civil organizada com o Estado; segundo, estimular o crescimento do ‘terceiro setor’ no Brasil”.

Precisamente no Capítulo II da Lei 9.790/99, constam os aspectos legais da normatização da relação entre Estado e sociedade civil organizada, que se faz acontecer por intermédio de um instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as OSCIP's – o Termo de Parceria. É tal termo que descreverá os direitos, responsabilidade e obrigações entre Estado e sociedade civil organizada.

Ainda, em consonância com a Lei das OSCIP's, no Artigo 10, o Termo de Parceria deve conter o objeto com a especificação do programa de trabalho proposto; a estipulação das metas e dos resultados a serem atingidos e os respectivos prazos de execução ou cronograma; a previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de resultado; a previsão de receitas e despesas a serem realizadas em seu cumprimento, estipulando item por item as categorias contábeis usadas pela organização e o detalhamento das remunerações e benefícios de pessoal a serem pagos, com recursos oriundos ou vinculados ao Termo de Parceria, a seus diretores, empregados e consultores; as obrigações da Sociedade Civil de Interesse Público, entre as quais a de apresentar ao Poder Público, ao término de cada exercício, relatório sobre a execução do objeto do referido termo, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado de prestação de contas dos gastos e receitas efetivamente realizados, independentemente das previsões mencionadas no documento em tela; a publicação, na imprensa oficial do Município, do Estado ou da União, conforme o alcance das atividades celebradas entre o órgão parceiro e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, de extrato do Termo e de demonstrativo da sua execução física e financeira, conforme modelo simplificado estabelecido no regulamento da referida Lei, contendo os dados principais da documentação

obrigatória do descrito acima, sob pena de não liberação dos recursos previstos no Termo de Parceria. Contudo, a sociedade civil deverá recrutar cada vez mais profissionais especializados para cuidar dos referidos trâmites e da execução (Lei N.º 9.970/99, Capítulo II, Artigos 9 e 10).

Após a confecção do Termo de Parceria pela OSCIP, entra em cena outro canal institucional da sociedade civil, o Conselho de Política Pública, que tem a incumbência do controle social. Esse Conselho fica encarregado de apreciar o Termo de Referência para que não contenha vícios tradicionais da política brasileira – clientelismo e/ou corrupção.

### **1.5 Programa Nacional de Crédito Fundiário - PNCF**

O Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) faz parte do Ministério do Desenvolvimento Agrário através do Acordo de Empréstimo N.º 7037-BR com o Banco Mundial. O objetivo central do programa é contribuir para a redução da pobreza rural mediante o acesso à terra, isto é, o financiamento reembolsável de assentamentos (BRASIL/MDA/PNCF, 2004).

A novidade do PNCF, em relação a outras iniciativas anteriores, é que esse projeto traz no seu bojo, como os atores principais, os seus beneficiários. São os trabalhadores sem terra e com pouca terra, organizados em associações, que participam de forma central de todo os processos de implementação do Programa. A participação se dá com a mobilização dos sindicatos, ao multiplicarem as informações do Plano para os possíveis beneficiários, que se organizarão em associações e elaborarão toda a proposta de financiamento a ser analisada, primeiramente, pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável e, em segundo lugar, pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável.

São dois os motivos para se analisar a participação da sociedade civil brasileira e, em particular, piauiense, no PNCF: primeiro, quantitativo, pois de 2002, quando foi instituído, até setembro de 2008, o Programa investiu R\$ 1.632.651.998, beneficiando 65.865 famílias em 24.640 assentamentos



(BRASIL/MDA/SRA/CGPMA, 2008). No Piauí, 10.567 famílias em 673 assentamentos e um investimento de R\$ 173.760.694. Isso equivale a 16,05% das famílias assentadas em todo o território nacional, 2,74% dos assentamentos e 10,65% do total investido, inferior apenas ao dos estados do Rio Grande do Sul (23,3%) e Santa Catarina (11,3%) (BRASIL/MDA/SRA/CGPMA, 2008). Esse projeto de pesquisa se volta para essa implementação no estado do Piauí, examinando a participação da sociedade civil. O segundo reside na abertura que se faz à sociedade civil no gerenciamento, execução e fiscalização de políticas públicas. Tal abertura é atribuída através da vigente Constituição Federal, que assegura direitos de participação não mais somente no momento do voto.

Dessa forma, o Programa representa um esforço de inclusão de novos atores – as associações, os conselhos e os sindicatos – na formulação, implementação e controle das políticas públicas. Atribui-lhes mais que papel de representação, de cogestor da ação do Estado, ao delegar-lhes a seleção dos participantes, a escolha e negociação das terras, a elaboração das propostas de financiamento, a determinação dos investimentos comunitários, seleção dos prestadores de assistência técnica e definição das formas de organização da associação e da produção (BRASIL/MDA/SRA/PNCF, 2004).

Como já foi enfatizado, o PNCF é uma iniciativa do Ministério de Desenvolvimento Agrário que é destinado diretamente ao público-alvo – os trabalhadores sem terra e com pouca terra organizados em associações civis. Mas, para chegar às associações, há um trâmite legal a percorrer, qual seja: no primeiro momento, o Estado federativo que se interessar pela proposta firma um convênio com o Ministério do Desenvolvimento Agrário, com isso instala-se uma Unidade Técnica Estadual.

A Unidade Técnica Estadual é responsável pelo funcionamento do Programa nos Estados. Elabora os planos de ações referentes à implementação do Programa, as metas que encaminham as propostas das associações civis para os bancos; assegura a capacitação de seu corpo técnico, bem como de todas as instituições envolvidas na execução do Programa no Estado; garante aos beneficiários potenciais e ao público -meta das áreas prioritárias de ação o acesso às informações sobre os objetivos e as regras do Programa, isso através da

aprovação anterior do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (BRASIL/MDA/PNCF, 2004).

Assim a participação da sociedade se faria presente a cada passo de implantação das propostas de financiamento. Em primeiro lugar, os Sindicatos dos Trabalhadores Rurais e as Organizações Não-Governamentais recebem uma capacitação sobre as informações ministradas pela Unidade Técnica Estadual, para que divulguem e multipliquem as informações para o público rural. As ONG's que podem participar do PNCF são aquelas que possuem o caráter institucionalizado, sem fins lucrativos, de direito privado, mas prestadora de serviços públicos.

Em segundo lugar, as organizações comunitárias dos beneficiários, de forma autônoma, seriam responsáveis pela elaboração das propostas de financiamento e pela asseguarção de sua continuidade. Aqui não se exige a participação da assessoria técnica, dos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais e dos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável. O auxílio dessas entidades aos beneficiários não implica dizer que elas vão elaborar as propostas, mas têm o papel de “capacitar o beneficiário para que elabore sua proposta. O beneficiário poderá escolher livremente o técnico ou a instituição que lhe prestará esse serviço” (BRASIL/MDA/PNCF, 2004, p.23).

Desde o princípio, a assessoria técnica é responsável por acompanhar os beneficiários na constituição da associação – na formação de sua estrutura e de seu Estatuto, dos trâmites legais para o seu registro e na capacitação para a elaboração da proposta financeira (BRASIL/MDA/PNCF, 2004). Dessa forma, como publiciza o site do programa, a participação e autonomia das associações são a base de apoio desse projeto. Vale lembrar que a seleção para a composição dessas sociedades é realizada pelos próprios beneficiários<sup>7</sup>, mesmo que sejam acompanhadas por uma assessoria técnica.

Em terceiro lugar, os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável “[...] verificam a elegibilidade dos beneficiários e opinam sobre todas as propostas iniciais de financiamento, constituindo, assim, a primeira instância consultiva e de monitoramento do Programa” (BRASIL/MDA/PNCF, 2004, p. 09). O

---

<sup>7</sup> Cf. PROGRAMA NACIONAL DE CRÉDITO FUNDIÁRIO. Passo a passo. In. [www.creditofundiario.org.br](http://www.creditofundiario.org.br), acessado em: 01/12/2008.

Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável tem 20 dias para passar as informações para Unidade Técnica Estadual via Sindicato dos Trabalhadores Rurais. “Caso isto não tenha sido feito, os beneficiários podem enviar diretamente suas solicitações a UTE” (BRASIL/MDA/PNCF, 2004, p. 26). Em quarto lugar, o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural é a instância decisória em que são aprovados os Planos Estaduais de Implementação dos Programas e os Planos Operativos Anuais – elaborados pela Unidade Técnica Estadual – e cada proposta de financiamento de compra e venda dos imóveis<sup>8</sup>, assim como seus investimentos infra-estruturais.

Nota-se, normativamente, que o Estado tem peso equiparado com o da sociedade no Programa, pois as instâncias decisórias passam sempre pelos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável. Como se sabe, os conselhos, normativamente, são constituídos de 50% da sociedade civil e de 50% dos indicados pelo Estado. Porém, a participação da sociedade civil é visualizada em todo o processo de implementação.

A sociedade civil, nesse contexto, compreende o conjunto das organizações e associações não-estatais que representam interesses ou setores da sociedade, ou seja, é compreendida como mecanismo institucional de controle das ações governamentais cuja interlocução não ocorrerá mais somente com o Estado, mas com as próprias instituições da sociedade, estando aquele isento das pressões sociais.

Pode-se inferir que, com a inclusão da sociedade civil no seu âmago, o PNCF, por ser um Acordo de Empréstimo com o Banco Mundial, adota um modelo de gestão participativo,

segundo [o] qual, as políticas distributivas devem romper junto aos beneficiados com a noção de assistidos e introduzir o conceito de clientes-consumidores, os quais passarão a ter uma influência na alocação e

---

<sup>8</sup> A compra dos imóveis escolhidos pelos beneficiários pode ser financiada, desde que não “sejam passíveis de desapropriação, por qualquer dos motivos previstos em lei (imóveis improdutivos de mais de 15 módulos fiscais ou os imóveis passíveis de desapropriação por outros motivos previstos em lei)” (BRASIL/MDA/PNCF, 2004, p. 19); que possuam títulos legal e legítimo da propriedade; que os preços dos imóveis sejam condizentes com os praticados no mercado local e não ter sido objeto de transação nos últimos dois anos, qualquer caso aparte desses deve passar pela instância decisória do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural.

controle dos recursos, à medida que estiverem organizados, aumentando a eficiência (técnica e política) dos benefícios (FARIAS, 2000, p. 53).

O intuito, de acordo com o Manual de Operações do PNCF (2004), é atribuir mais poderes à sociedade civil, representada pelos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável, associações civis e os movimentos sociais organizados. Nesse raciocínio, o Programa busca reforçar a descentralização horizontal, que compreende a vertente da participação da sociedade enquanto um mecanismo que possibilita a cidadania. De acordo com Maria Victória Benevides (1991, p. 20), esse tipo de cidadania possibilita a “[...] criação, transformação e controle sobre o poder, ou os poderes”. Nesses termos, pode-se assegurar que a participação de diferentes segmentos da sociedade e dos órgãos governamentais na elaboração das propostas de financiamento visa assegurar o controle social em todas as etapas do processo de implementação e financiamento desse Programa.

Não só controle social, mas também o empoderamento é uma peça-chave para entender o modelo de gestão participativa adotado pelo PNCF. De acordo com Lubambo e Coelho (2005, p. 259), empoderamento é

entendido como o processo de fortalecimento dos recursos e capacidades das comunidades pobres e excluídas, de forma a dotá-los de condições de participar de implementação de políticas públicas e ativamente do processo deliberativo, e de responsabilizar as instituições e atores envolvidos por tais deliberações, tornando-as mais transparentes e efetivas.

Procura-se, assim, de acordo com a concepção e operacionalização do Programa, garantir a descentralização, a participação dos trabalhadores e suas organizações; uma maior integração com outros instrumentos de política de desenvolvimento sustentável; e o desenvolvimento local no meio rural.

Observa-se que o PNCF estabelece uma relação sinônima de descentralização e participação. De acordo com Nogueira (2005, p. 56-57), a ideia de descentralização,

trouxe consigo uma específica recuperação das idéias de participação, cidadania e sociedade civil. Ainda que se esforçando para preservar a filiação dessas idéias ao campo democrático, o discurso da descentralização irá, na prática, aproximá-las da imagem de associações e

indivíduos mais cooperativos que conflituosos, ou seja, que colaboram, empreendem e realizam.

Assim, a participação da sociedade civil é necessária para fiscalizar, gerir e executar as políticas públicas, gerando um novo formato para a atuação entre Estado e Sociedade, que antes tinham um relacionamento não amigável para atualmente assumirem um papel de parceria. Essas considerações são de caráter normativo, é o que contém nas normas, na Constituição Federal de 1988, no Manual de Operações do PNCF. Com isso, o propósito da pesquisa é conhecer a prática dessa participação no contexto piauiense, marcado por mandos e desmandos, pelo clientelismo, por uma imposição das elites (SILVA, 1997; FARIAS, 2000; BONFIM; SILVA, 2003).

## 2 O CONTEXTO POLÍTICO PIAUIENSE: OLIGARQUIA E CLIENTELISMO

O escopo deste capítulo é desenvolver uma reflexão sobre a constituição da sociedade piauiense, em particular, a inserção do Piauí no contexto do domínio oligárquico e a organicidade sócio-política e econômica clientelista, com vistas a compreender os reflexos desse processo instituídos. Dessa forma, em compasso com o primeiro capítulo, torna-se fundamental um resgate histórico da forma como a sociedade piauiense se caracterizou em sua trajetória política para que se possa apreender o desencadeamento das ações políticas dos atores envolvidos na execução da política de crédito fundiário no estado, território no qual se situa o lócus, objeto de análise desta pesquisa.

Entende-se que até os meados do século XX a sociedade piauiense se instituía com determinados traços que, embora se apresentem de forma ampla, revela o processo organizativo de uma sociedade piauiense que se estrutura por um lado, em uma grande concentração de renda, e por outro, em um nível de vida desprovido das necessidades básicas da maioria da população deste Estado, como reflete Martins (2000, p. 83-86) ao asseverar que:

[...] Uma sociedade marcada por um grande distanciamento de dois blocos sociais distintos, por uma grande concentração de renda e por um ínfimo nível de vida para maior parte da população. [...] Uma sociedade essencialmente rural, vivendo bastante isolada em um vasto território. [...] Uma sociedade onde a maioria de seus integrantes detinha um baixo nível intelectual. [...] Uma sociedade onde se estabeleceram mecanismos extremamente sólidos de controle sócio-político.

O desenrolar das contradições relacionadas ao universo da sociedade piauiense expressas na concepção do autor acima desvela uma realidade sócio-político que acaba por eclodir em conflitos ainda no século XIX, como por exemplo, a Guerra dos Balaios nos anos de 1838 e 1840, a qual teve como bandeira de luta a busca não apenas por liberdade, mas principalmente pela posse da terra, que embora conte com a participação da oligarquia agrária piauiense e da Guarda Nacional, a liderança geral da luta não ficou sob a responsabilidade destes, o que

assegurou a conotação popular do movimento, como se constata na afirmação de Martins (2002, p.86) ao dizer que:

[...] A Balaiada foi, um só tempo, luta pela liberdade e pela posse da terra, com a participação de grande número de escravos, camponeses sem terra e pequenos proprietários, e resistência oligárquica à hegemonia política de Sousa Martins, com a participação de grandes proprietários e oficiais da Guarda Nacional.

Ressalte-se que neste contexto se constitui e consolida no estado do Piauí uma sociedade extremamente vinculada e dependente dos grandes proprietários de terra os quais, em sua maioria, eram políticos do estado ou tinham uma relação de compadrio com políticos piauienses (REGO, 2001). Relação esta, que contribui para a formação e sustentação de um modelo de sociedade instituída na relação entre fazendeiros e agregados a qual se alicerça em favores, subserviência, mandonismo e assim torna-se um instrumento mantenedor dos currais eleitorais no Piauí.

Tal cenário é típico de uma estrutura oligárquica. Por oligarquia entende-se uma “[...] hegemonia e permanência da dominação política de poucas famílias” (ARRAES FILHO, 2001, p. 183). É esse contexto que a política piauiense é vislumbrada através de pesquisas variadas (BONFIM; SILVA, 2003; ARRAES FILHO, 2001; REGO, 2001; SILVA, 1997). Em contextos oligárquicos vislumbram-se as práticas do coronelismo e do clientelismo, cada um em sua época histórica. Para Farias (2000) há um divisor de águas que é a democratização brasileira de 1988 com o advento do voto livre. Dessa forma, anterior à democracia de 1988 imperava o coronelismo, e, logo após o advento do voto livre prepondera em alguns cenários, em particular, no estudo de Farias (2000) o clientelismo.

Há uma aparente confusão entre os conceitos e épocas históricas acerca dos conceitos de coronelismo e clientelismo. Porém, de acordo com Carvalho (1997) no coronelismo a figura do coronel é central até a Revolução de 1930, pois ao entrar num Estado racional-burocrático as relações assimétricas perpassam a idéia do coronel como o único mediador entre os políticos e bem público para a consecução de votos. Dessa maneira, o clientelismo é o instrumento utilizado para mediar as

relações entre políticos, eleitores e dois novos atores surgidos na Era Vargas o burocrata e o empresário.

Nesse ínterim, observa-se uma convivência de duas categorias num mesmo momento histórico. Pois, de um lado, o coronel ainda era figura importante no meio rural brasileiro, porém não preponderante se analisado do ponto de vista nacional. De outro lado, o clientelismo emerge como uma ferramenta de peso nas relações da nova estrutura surgida na Era Vargas. O clientelismo se sobressai principalmente nas áreas de ocupação da população urbana advinda através do processo de êxodo rural (MARTINS, 1994). Dessa maneira, o que Farias (2000) demonstra é que o coronelismo desaparece totalmente com o advento do voto livre, em 1988, e o clientelismo, mesmo com a liberdade do voto, sobrevive através de uma mercadorização do sufrágio.

## **2.1 A sociedade piauiense no século XX: uma análise a partir de sua trajetória e dos reflexos clientelista nas práticas políticas**

As análises realizadas por autores como Farias (2000), Bonfim e Silva (2003), Silva (1997) sobre a sociedade piauiense do século XX constata que esta se configura a partir das práticas oligárquicas que vislumbram o controle da própria reprodução do patrimônio, da riqueza e do poder político, embora apareçam traços relacionados com os interesses de parcela da sociedade considerada carentes e humildes, como expressa Arraes Filho (2001, p. 191) ao afirmar que:

A íntima presença e permanência das redes familiares, geração após geração, na condução e administração do poder político, enquanto um fenômeno de longa duração, tem permitido que os interesses privados extrapolem para os espaços públicos, visando ao controle e à própria reprodução do patrimônio e da riqueza entre si. De forma geral, as práticas e a atuação política destes grupos familiares envolvidos com o poder político, ideologicamente, revelam traços característicos do discurso populista, ou seja, colocam-se na linha de frente do que consideram “a defesa dos necessitados e humildes”, com especial ênfase ao papel assistencialista ou paternalista.



Assim, o território piauiense põe-se em evidência, ao desenvolver políticas de âmbito descentralizado com a participação da sociedade civil, por constituir-se num contexto em que a permanência das redes familiares põe em evidência os interesses privados em detrimento dos públicos. As tradicionais práticas políticas, como o clientelismo e a formação de oligarquias, refletem em análises da participação da sociedade na arena política (BOMFIM; SILVA, 2003; ARRAES FILHO; 2001; FARIAS, 2000; 1999; SILVA, 1997). Nesse raciocínio, de acordo com Silva (1997, p. 115) “as transformações ocorridas nas instituições sociais, políticas e econômicas [...] do ‘Estado Novo’ até agora, inclusive do sistema eleitoral e partidário [...] não provocaram mudanças substanciais no núcleo que detém o poder político”.

Um olhar atento sobre a trajetória das práticas políticas no cenário piauiense, possibilita a compreensão da conjuntura política atual no Estado e suas implicações no concernente aos processos de implementação de políticas públicas nos municípios piauienses, como se pode observar na análise empreendida por Farias (2000) ao constatar que as associações eram formadas diretamente pelos Prefeitos e não de forma autônoma.

Deste ponto de vista, sobressaem questões complexas ao modelo de vivência do poder político das elites piauienses, como por exemplo, a necessidade de compreender a lógica dessas elites, bem como, sua forma de atuação no âmbito da execução de políticas sociais descentralizadas. Questões como essas resultam de análises já reconhecidas cientificamente que desembocam no mar de consenso – oligarquia e clientelismo. Dessa forma, Silva (1997, p. 116) corrobora esse raciocínio ao afirmar que:

Já se tornou senso comum a descrição do Nordeste e por excelência do Piauí, através de representações e discursos sobre o atraso secular, da “região problema”, da fome e da miséria – no campo econômico-social; do coronelismo, das oligarquias, do mandonismo e do forte poder local – no plano político, como marcas consagradas de nossa realidade. Ademais a região é vista como sempre estando à procura de recursos públicos para enfrentar seus problemas, sobretudo a seca, que se constitui em uma “indústria rentável” para a manutenção do “poder dos donos” e seus privilégios.

O cenário posto contribui de modo incisivo na análise das políticas descentralizadas praticadas no Piauí, que tem como propósito expurgar a práticas

clientelistas e oligárquicas através da participação da sociedade nas políticas públicas. Um exemplo é investigação realizada por Farias (1999; 2000) sobre as associações civis receptoras de políticas de desenvolvimento rural.

Intenciona-se com esta concepção entender o processo de execução dessas políticas em questão enquanto política social como instrumento que visa assegurar direitos aos trabalhadores objetivando, desse modo, a qualificar a vida das populações rurais pobres com vistas a minimizar as desigualdades sociais. Porém, como essas políticas são praticadas no contexto piauiense até o fim do mandato do governo de Hugo Napoleão<sup>9</sup>?

É importante ressaltar que a trajetória histórica e política responsável por instituir a sociedade piauiense, corrobora com o entendimento de que o Piauí não tem conseguido extrair desse processo uma mudança significativa no âmbito das práticas de ações políticas executadas pelos poder público estadual e/ou municipal. Assim, permanece, de acordo com Silva (1997), a antiga relação oligárquica originária do processo colonizador brasileiro o qual é mantido e disseminado pelos múltiplos organismos políticos, atuantes nas mais distintas sociedades incluído, neste contexto, não só aquelas que são consideradas cultas e evoluídas, mas também as que ainda se encontram em fase de desenvolvimento (SILVA, 1997; FARIAS, 2000).

Portanto, essas práticas, de modo geral, ainda são persistentes por que a efetivação deste modelo de política social, a exemplo das análises realizadas por Silva (1997) e Arraes Filho (2001) no Piauí continuam emaranhadas com as antigas práticas clientelistas que tem suas raízes fincadas em práticas de mandonismos políticos. Isso, experimentado pela elite oligárquica piauiense ainda arraigada na forma de exercitar ações políticas pelos governantes do século XX.

Nesta perspectiva, observa-se que a implementação das associações, no Estudo de caso realizado por Farias (1999; 2000) revela ainda uma relação que pode ser considerada de dominação política com fortes características clientelistas. Dessa forma, não expressando mudanças no comportamento dos trabalhadores e trabalhadoras na relação com o poder, mas sim, a continuidade de uma assimetria

---

<sup>9</sup> Esse marco se faz necessário, pois é o último Governo do Piauí no Século XX.

política mascarada por formas de representatividade política que afluem contraditoriamente aos direitos de cidadania prescritos na Constituição Brasileira.

É importante destacar que as políticas descentralizadas desenvolvidas pelos Governos democráticos brasileiro seguem, em sua maioria, uma lógica resultante de Acordos de Empréstimos com o Banco Mundial. Tais políticas ressaltam a participação da sociedade como um instrumento de controle social direto que gera autonomia da mesma. Contudo, de acordo com Farias (2000, p. 53),

A ação estatal vem orientada pela metodologia de gestão participativa, formulada a partir de agências do capital internacional como o Banco Mundial, segundo a qual, as políticas distributivas devem romper junto aos beneficiados com a noção de assistidos e introduzir o conceito de clientes-consumidores, os quais passarão a ter uma influência na alocação e controle dos recursos, à medida que estiverem organizados, aumentando a eficiência (técnica e política) dos benefícios.

Entretanto, neste conjunto, parece ser relevante uma minuciosa atenção no que concerne ao entendimento dos parceiros sobre o processo de descentralização na execução deste programa político à luz da reflexão de Silva (1997, p. 118 - 119) em seu ensaio Elites políticas: o caso piauiense, ao asseverar que:

[...] as oligarquias, embora guardem traços típicos de sua consolidação pós República, no Brasil, mostram-se modernas e utilizam de sofisticados meios de dominação, em que não se visualizam mais os limites físicos dos currais eleitorais. Apesar de assimilarem novas técnicas de persuasão e de domínio, elas preservam o clientelismo e o patrimonialismo como formas de geração de moedas de toca eleitoral para garantir as suas lealdades políticas locais.

Desse ponto de vista reflexivo observa-se, ainda que de forma sutil, que o investimento em novas formas de persuasão e de domínio constitui práticas disfarçadas de se preservar velhas dominações, como o clientelismo e a oligarquização da política. Dominações essas mantenedoras de trocas de favores com fins eleitoreiros e de fidelidades políticas locais mascarando o vota de cabresto e os antigos currais eleitorais como denominado nos anos oitenta.

Acredita-se ser relevante a compreensão de que expansão pecuarista ocorrida ainda no século XVII introduz o Piauí no cenário político nacional, mas, por outro lado, segundo Silva (2006, p.95) “[...] Isto trouxe enormes conseqüências para

organização política piauiense”, uma vez que possibilitou a inclusão do Piauí nesse contexto político foi a ampliação das áreas de terra para a plantação de pasto para a criação de gado. Neste sentido considera-se expressivo o entendimento de Bonfim & Santos (1995, p. 45), ao afirmarem que,

O latifúndio, neste caso, é uma conseqüência direta do modo extensivo da exploração da pecuária. A expansão da cultura do gado se deu sempre através da utilização extensiva do fator de produção da terra, favorecendo sua concentração e determinando sua dinâmica social pobre e um vazio demográfico recorrente.

Esta conjuntura torna-se o celeiro instituidor da sociedade piauiense, o qual faz emergir uma estruturação social erigida por grandes proprietários rurais, detentores e executores do poder e da força e, do outro lado, por todos os outros segmentos da população do Piauí, como se constata na compreensão de Silva (2006, p.95-96) ao afirmar que “O resto da sociedade piauiense era formado por outros segmentos como comerciantes, profissionais liberais, funcionários com altos postos na burocracia e membros da Igreja”.

Este contexto revela a natureza da complexa problemática de formação da sociedade piauiense e ao mesmo tempo a relação desta com os latifundiários que exerciam a função de fazendeiros e, embora eventualmente, acumulavam outras funções, como registra o caderno CEPRO (2002, p. 83), ao assinalar que,

[...] torna-se impossível, ou quando muito, extremamente difícil imputar-lhes outra condição que não a de grandes proprietários acumulando eventualmente outras funções. Tanto mais que estes elementos, invariavelmente vinculados por laços familiares aos detentores de latifúndios, agiam sempre de concerto com estes últimos, na manutenção do sistema oligárquico.

Entende-se que esta realidade instituída no seio do período imperial não sofre mudanças significativas, neste universo da lógica de uma política clientelista, com o advento da República, mas o que aflora é uma realidade política burocratizada propiciadora de distribuição de cargos entre parentes e ou protegidos. Isso fortalece os meios para a sobrevivência e reprodução deste modelo de sociedade subserviente às elites e que ainda respinga nas vivências políticas do século XX.

Neste ínterim, parece oportuno destacar que a sociedade piauiense precisa buscar avançar na relação política com o Estado no sentido de superar as formas de práticas políticas atrasadas. São essas práticas que negam direitos aos cidadãos e tornam o próprio Estado negligente, ao tempo em que, deixa uma lacuna em relação ao papel do poder público no tocante ao cumprimento do seu próprio dever.

Neste percurso histórico, entende-se que os indivíduos que constituem a sociedade piauiense sofrem influência da cultura portuguesa, mas não se deve explicar a simbiose da elite piauiense com o poder político apenas pela via culturalista, uma vez que, segundo Silva (1997, p. 120) “[...] os indivíduos não são apenas produto da cultura, mas também de determinantes históricas concretas”. Acredita-se que, é no processo histórico que os indivíduos constituem-se sujeitos e, dessa forma, acumulam experiências, as quais interferem na evolução das ações coletivas construtoras de novos espaços políticos e, assim, contribuem para a transformação da sociedade.

Entretanto, o contexto social e político piauiense não têm apresentado neste trajeto significativas evoluções no que concerne a avanços dos indivíduos rumo às suas próprias escolhas políticas com vistas a libertarem-se das amarras oligárquicas. Observa-se ainda um forte atrelamento dos segmentos sociais menos sucedidos economicamente aos senhores donos do poder tanto econômico - neste caso ligado aos grandes proprietários de terra - quanto político - entendendo-se aqui político partidário. Constata-se um grupo que, embora detenha certo poder econômico, passam a ser apaziguados dos políticos governantes, uma vez que, tal grupo exerce influência financeira e eleitoreira direta na eleição destes políticos.

Nesta combinação lógica, evidencia-se a caracterização da compra de votos institucionalizada, embora a justiça eleitoral não reconheça tal prática como um ato corrupto, vale lembrar neste contexto a reflexão de Farias (2000, p.52) ao chamar atenção para a compreensão de que “a prática da compra e venda do voto, quando confrontada com uma visão da democracia pautada no princípio universalista, é considerada corrupção eleitoral”. No entanto, a forma através da qual a legislação eleitoral tem sido interpretada em seu percurso, parece conformar-se na reflexão de Singer (1965, p.80) ao afirmar que no sistema capitalista,

[...] tudo o que têm equivalência econômica tende a transformar-se em mercadoria [...] Os cargos eletivos são cada vez mais suscetíveis de proporcionar rendimento econômico. Isto faz com que, de modo crescente, o voto se torne mercadoria. O processo corruptor é uma consequência inevitável do próprio capitalismo.

Neste consenso, a partir da concepção posta por Singer (1965), que a elite brasileira, e neste caso, em especial a elite piauiense, é convicta de que as medidas postas em prática pelos governantes são favoráveis aos interesses de alguns grupos, não levando em consideração os interesses de outros e que, em síntese, objetivam tirar proveito para si próprio. Assim, neste espaço os detentores de poder econômico organizam-se para adquirir influência política e os segmentos sociais desprovidos de recursos acabam por submeterem-se a relações políticas de total dependência, em âmbito social, econômica e política, aos governantes “donos” do poder político.

Entenda-se que no Estado do Piauí o mandonismo político foi disseminado por duas famílias, Portela Nunes e Almendra Freitas, consideradas, por alguns grupos que sobrevivem à custa de proteção política, a base estruturante da política piauiense e por outros, concebidas com um antro de corrupção política e econômica no estado, detentora da hegemonia política. Isso, tendo sido rompido somente em 1986 com Alberto Silva tornando-se governador, ainda que em uma coligação, que pode ser considerada esdrúxula, com seu arquiinimigo Lucídio Portela na condição de vice-governador (SILVA, 2006; ARRAES FILHO, 2001; SILVA, 1997).

Entretanto ao longo da história política do Piauí, a única ameaça explícita à quebra da hegemonia oligárquica familísticas no Piauí, que surge neste trajeto, pode ser confirmado nos argumentos de Silva (1997, p. 286-287) ao assegurar que:

[...] foi Alberto Silva (PMDB) que se tornou na história recente do Piauí, a personalidade capaz de enfrentar politicamente as oligarquias Freitas e Portella. No entanto, para a eleição de 1986, essa configuração de forças políticas, foi modificada, pois Alberto fora apoiado por uma grande coligação envolvendo seu arquiinimigo político senador Lucídio Portella (PSDB), que compôs a chapa majoritária na condição de vice-governador. Alberto Silva e Lucídio Portella se unem contra Hugo Napoleão e Lucídio Portella e partem para a eleição de 1986. Para isso, contam com o apoio de dois ex-governadores: Francisco das Chagas Rodrigues e Helvídio Nunes, agora rompido com o grupo dos Almendras Freitas. Esta consumada a ruptura de um esquema político considerado imbatível e que fora montado em 1962 por Petrônio Portela.

A compreensão deste cenário político da sociedade piauiense exige uma análise atenta de sua consolidação para que se possam assimilar os comportamentos políticos manifestados na execução de políticas sociais no advento do século XX. Afinal, apesar dos teóricos afirmarem que o poder hegemônico das famílias agrário-exportadoras do Piauí ter sido rompido por Francisco Moraes Sousa em 1994, a sociedade piauiense ainda é respingada por velhas práticas oligárquicas, ainda que disfarçadas de novas práticas que, muito mais, mantêm os indivíduos atrelados aos esquemas dos políticos do que os liberta para vivências cidadãs.

Embora os potentados políticos locais, ou seja, os coronéis do século passado tenham “perdido”, em parte, a sua influência no campo das práticas eleitoreiras, no sentido de eleger seus candidatos ou até mesmo seus apaziguados, há nos dias de hoje núcleos de poder que se modificam de acordo com os sistemas econômicos e a rigidez do regime político. Assim, torna-se relevante ressaltar a afirmação de Arraes Filho (2001, p.190), ao asseverar que:

[...] Atualmente, este processo perdeu força e sentido em quase todo o país, mas ainda persiste modificado e adaptado às novas realidades, especialmente nas zonas menos urbanizadas e industrializadas de Estados social e economicamente atrasados, como no caso do Piauí.

O resgate da memória sobre as práticas políticas dos políticos piauienses vivenciadas em forma de mandonismo entre as duas famílias já mencionadas neste capítulo confirma o que Fonseca Neto (2001, p. 190) destaca quando afirma que a origem da sociedade piauiense “[...] o núcleo familiar vem sendo a unidade básica na organização econômica e política do Piauí”, ratificando toda análise realizada nesta pesquisa. Deste ponto de vista, parece evidente o papel dos “clãs” familiares como um elemento instrumentalizador no processo de convocação de cidadãos das elites políticas e, conseqüentemente, no arrolamento dos resultados eleitorais, tanto em âmbito local quanto estadual, e no papel de arraigar e disseminar na sociedade piauiense, valores políticos que contrariam a ética dos direitos políticos e sociais, principalmente, os direitos constituidores da dignidade humana e propiciadores do exercício pleno de cidadania.

Neste raciocínio, compreende-se que as vivências políticas da sociedade piauiense até o fim do século XX, ainda permanecem intrincadas às experiências

atrasadas. Isso devido ao processo manipulador da política familística que controla de modo rígido por via do mecanismo de cooptação de eleitores, uma prática que restringe a possibilidade do restante da população de ter acesso ao poder político.

Oxalá, um dia a sociedade piauiense venha a se libertar dessa teia de relações na qual se emaranha os mais distintos níveis de cooperação, competição e até mesmo conflitos no seio das famílias, Arraes Filho (2001), e a partir daí possa vir a vivenciar o direito de cidadania prescrito na Carta Magna do País, superando de fato, a política de clientela e rompendo com a relação de fidelidade dos eleitores, bem como, dos líderes locais como reflete Santos (1997, p.89) ao afirmar que a:

Habilidade para tecer relações, a lealdade e a deferência reveladas ao longo de muitos anos [que] serão valiosas para ungir um indivíduo à condição de herdeiro de um patrimônio eleitoral. Esse ambiente constitui ainda a escola política, onde o aspirante é “curtido”, adquirindo regras e valores do mundo político.

Assim, neste entendimento, torna-se notório no seio da sociedade piauiense a ausência de uma política que atenda as necessidades básicas como, por exemplo, o direito de moradia, saúde, educação, reforma agrária. Como já dito no primeiro capítulo, urge uma ação da sociedade no sentido de combater a política de privatização da coisa pública defendida pela maioria dos políticos, burocratas e empresários que anseia apenas em atender aos interesses de grupos dominantes que mantêm sob sua égide o domínio do poder econômico e político.

Parece imprescindível que a sociedade piauiense, via acúmulo prático e cultural, precisa organizar-se e buscar formas de fazer valer direitos que lhes são garantidos, no entanto, não lhes são assegurados. Neste contexto, creia-se, tornar relevante o papel dos movimentos sociais, enquanto atores políticos, que desde os anos 80 vem lutando com vistas a reverter essa realidade a partir de uma visão de sociedade política alicerçada em conceitos gramscianos, a qual deve ter como princípio organizativo a sua politização como se percebe na concepção de (NOGUEIRA, 2005; BOBBIO, 2000).

Nesta perspectiva esta análise apresenta uma reflexão que coaduna com a concepção de Nogueira (1997; 2005), no sentido de que, na medida em que o Programa Nacional de Crédito Fundiário exerce influência sobre as lideranças, tanto das associações, quanto nos conselhos e nos sindicatos, transformando-as em



funcionários burocráticos a serviço dos interesses do próprio Estado e negligenciando o papel de representantes dos setores populares.

Desse ponto de vista, as análises teóricas sobre a sociedade piauiense, no século XX, delineiam-se uma sociedade que embora registre em sua trajetória movimentos sociais reivindicatórios e, em alguns momentos pontuais, ainda mostra, em sua maioria, guardião de fortes resquícios do clientelismo. Assim, entende-se que os movimentos sociais, após 1988, enquanto atores políticos não institucionais passam por uma mudança, deixando de ser a âncora do processo reivindicatório da sociedade civil piauiense, para assumir vestimentas institucionalizadas, tais como as associações civis.

A estrutura desenhada neste trajeto sobre a sociedade política piauiense exige uma reflexão concernente a esta problemática, instrumento de análise desta escritura, com vistas a perceber a gênese propiciadora desta realidade política no estado do Piauí que, na concepção de teóricos como Farias (2000, p.52), existe uma diferença que precisa ser considerada, entre as relações de dependência no âmbito do coronelismo e do clientelismo, a qual esclarece com precisão ao dizer que:

[...] Se no coronelismo o fundamento são as relações de dependência pessoal, vigentes na instituição da moradia, no clientelismo o fator condicionante são as relações de dependência impessoal, gestada no âmbito do assalariamento e suas garantias jurídicas. A maior dependência adquirida na esfera das relações de trabalho traduz-se, em termos políticos, no chamado voto livre. [...] Em resumo, os fundamentos do clientelismo não devem ser buscados numa abstrata situação de carência das classes populares, mas na estrutura social particular que produz uma pobreza específica.

Há, neste raciocínio a compreensão de que ainda se pratica, em larga escala, no Piauí ações políticas ancoradas em estratégias que revelam limites no processo participativo dos eleitores de origem popular e, conseqüentemente, tais ações estratégicas seguem um planejamento que visa atender demandas que estão voltadas para interesse político-eleitoreiro da elite oligárquica estadual. Dessa maneira, desconsiderando a voz das comunidades negando-lhes o direito de elegerem suas prioridades e, dessa forma, possam fazer suas próprias escolhas e superar as posturas assistencialistas e, ao mesmo tempo, fortalecer a capacidade de organicidade e de reivindicação no contexto político.

Todavia, uma série de reflexões aflora neste contexto em que a sociedade piauiense se revela herdeira de concepções e práticas políticas arraigadas no atraso clientelista e coronelista, como por exemplo: que papel formativo tem assumido as instituições educativas, neste percurso histórico, no sentido de proporcionar a sociedade piauiense uma formação política direcionada para uma vivência cidadã? Que influência, os pesquisadores com as suas pesquisas, têm exercido sobre a sociedade piauiense na compreensão das práticas políticas assistencialistas e nas ações políticas entendidas como o bem comum? Será que as pesquisas políticas no Piauí têm contribuído apenas para manter o esquema das oligarquias dominantes no poder, ou tem refletido apenas no surgimento de novas lideranças político-partidárias?

Entretanto, estas são apenas reflexões buscando compreender a estrutura social do Piauí, mas sem a pretensão de respondê-las, pois não é objetivo deste trabalho esgotar a problemática em análise. Porém, tais questões surgem da angústia de se perceber uma realidade que parece antagônica ao que se considera “moderno”, para os padrões vigentes na sociedade atual, à medida que se vive experiências de uma sociedade globalizada com tecnologias avançadas e, neste cenário, a sociedade piauiense ainda continua subjugada a práticas eminentemente atrasadas, chegando ao máximo, a uma presença de alguns grupos de esquerda nos aparelhos estatais em âmbito municipal.

Assim, entende-se que do ponto de vista político, convém à sociedade piauiense buscar superar essas raízes estruturadas na oligarquia familística à luz do coronelismo e do clientelismo com vistas à descentralizar os recursos de poder como afirma Bonfim e Silva (2003, p.110) ao assegurar que:

Assim, do ponto de vista político, um traço que se ressalta na formação social piauiense é persistência de uma característica de “fechamento” de seu subsistema político, no sentido de que o acesso aos recursos de poder estiveram concentrados nas mãos de alguns poucos, que, a partir do controle à entrada, passaram a exercer a prerrogativa de definir quem, ou quem não, deveria ascender às posições de comando da política estadual. Esse é um dos muitos sentidos em que é possível falar de oligarquia, governo caracterizado por forma de recrutamento político baseadas em critérios de adstrição, ou seja, que erguem obstáculos àqueles que desejam participar da vida política.

Nesta perspectiva observa-se que ocorre uma separação entre Estado, no que concerne sua ineficiência e suas práticas de corrupção e clientelismo, e a

sociedade civil apreendida como lócus da virtude democrática. Entende-se nesta análise que a participação institucionalizada da sociedade civil se configura como a salvação para a ineficiência do poder estadual, uma vez que, ofuscar a corrupção e as práticas clientelistas sedimentadas no seio do Estado e no âmago da sociedade política piauiense, tornando oportuno ressaltar o que o ativismo civil não funciona, segundo Nogueira (2005, p. 102), como “uma espécie de fonte geradora de energia com a qual se neutralizariam as maldades do sistema político”. Assim, a realidade política piauiense exige de suas lideranças comunitárias a capacidade de transformar as práticas assistenciais em espaços que oportunizem o fortalecimento de estratégias de reivindicação dos trabalhadores populares no Estado do Piauí.

Entende-se, neste cenário, que o desafio está em compreender esta questão complexa, uma vez que, urge compreender o Estado enquanto instituição política formada também pela sociedade civil e, se este é corrupto, clientelista e ineficiente, o é pelo próprio reflexo da sociedade enquanto parte estruturante deste.

Desse ponto de vista, afirma Dagnino (2002, p. 282), que “as continuidades autoritárias e conservadoras que reproduzem a exclusão da sociedade brasileira estão longe de estarem confinadas no aparato do Estado e certamente respondem a interesses enraizados e entrincheirados na sociedade civil” e nesta mesma concepção, complementa Nogueira (2005, p. 103), ao declarar que, “nenhuma sociedade civil é imediatamente política. Sendo o mundo das organizações, dos particularismos, da defesa muitas vezes egoísta e encarniçada de interesses parciais, sua dimensão política precisa ser construída”.

Mas, porque essas relações oligárquicas ocorrem ainda no Piauí em pleno século XX, que traz em seu âmago o discurso da modernidade política, tal como a rejeição do clientelismo? Essa questão será respondida na secção seguinte, que trata de clarear tal inquietação através do clareamento da identidade piauiense.

## **2.2 A identidade política da sociedade piauiense: breves elementos para uma reflexão das relações oligárquicas e clientelistas**

As discussões introdutórias deste capítulo demonstram que a sociedade política piauiense parece não ter construído, ao longo de seu percurso instituinte, uma identidade política que propiciasse aos segmentos populares o desatrelamento de uma relação política subserviente ao apaziguamento clientelista introjetado pela oligarquia familística a exemplo dos Portella Nunes e dos Almendras Freitas. Essas constatações vão ao embate a um modelo de sociedade na qual os brasileiros têm direitos iguais, como prescrito na Constituição brasileira batizada de constituição cidadã, e emerge uma sociedade revestida de práticas políticas costuradas de mandonismos e de favoritismos.

Nesta perspectiva, observa-se que mandonismo tem uma relação que se assemelha com o modo de agir do coronelismo diferenciando-se apenas por não ter um “chefe” que centraliza a figura do Coronel, como já esclarecido no capítulo anterior. Contudo, neste conjunto de ações políticas, o que existe são diversos atores que constituem uma teia de relações na qual não fica definido quem assume a identidade de coronel.

Por conseguinte, no entendimento de teóricos como Carvalho (1997), clientelismo é um leque de relações de troca as quais se ancora no processo assimétrico de poder sobre determinados benefícios entre aqueles que são protetores e os que são clientes, que não precisa da figura específica do coronel para funcionar, atuando tanto em espaços urbanos quanto no meio rural.

Desse modo, observa-se que emerge uma delimitação do padrão da política brasileira, contribuindo neste conjunto para a compreensão do marco da política no Estado do Piauí, no sentido de que ambas têm sua gênese no crescimento excessivo e complexo do setor público, que segundo Bonfim e Silva (2003, 113) se caracterizam por uma “falta de planejamento e intempestividade das orientações de políticas públicas, cujo traço marcante tem residido no assistencialismo, ou na desconsideração de parâmetros nacionais estabelecidos pelo governo federal, a partir de sua política de descentralização”.

Esta realidade política da sociedade piauiense apresenta elementos que exige uma compreensão desta hipergênese social e política, que de forma eficaz, contribui para a análise da questão central desta pesquisa a qual busca compreender como se dá a participação da sociedade piauiense no Programa Nacional de Crédito Fundiário através dos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável e das associações civis no Estado do Piauí.

É pertinente, neste íterim, o conhecimento de que a participação política da sociedade civil, segundo Dagnino (2002), na maioria das vezes é impossibilitada de participar dos processos de decisão política não apenas pelo fator relacionado a questões culturalistas, soma-se a esta problemática os poucos conhecimentos sobre os trâmites técnicos operativos dos programas. Pois, diversos componentes das associações, dos conselhos e dos sindicatos não possuem o domínio da leitura (por exemplo) de um gráfico, uma planilha de custos e, conseqüentemente, não conseguem elaborar e nem verificar propostas de financiamento.

Dessa forma, as associações ficam à mercê dos técnicos e das assessorias que lhes são disponibilizados pelos próprios programas e os conselhos ficam sob o controle dos representantes do governo, uma vez que estes possuem mais propriedade no âmbito da técnica do que os demais segmentos políticos que representam a sociedade (NOGUEIRA, 2005). Esse cenário se agrava na sociedade piauiense que, além destas questões, segundo o Tribunal Regional Eleitoral (TRE), o Piauí ainda tem um número elevado de analfabetos ou que conseguiram apenas concluir a primeira etapa da educação básica, ou seja, o Ensino Fundamental, como confirma Arraes Filho (2001, p. 193), ao declarar que:

De acordo com dados do TRE, mais de 80% do eleitorado Piauiense encontra-se no interior do Estado. Desagregando estes dados encontramos nada menos do que 87,1% ou 1.549.606, eleitores analfabetos (336.953) ou que completaram apenas o primeiro grau (53.507, ou 4,9%) no ano de 1998. Isso significa a prevalência eleitoral das regiões mais pobres e do voto rural, enfim, que o processo eleitoral é definido por uma grande massa de eleitores com pouca ou nenhuma instrução escolar e sugerindo puçá ou nenhuma consciência política com resultados já conhecidos.

Todavia, a realidade instituída, evidencia elementos que parece exercer influência no processo de permanência do modelo de sociedade vigente no Piauí.

Elementos estes, que somados as práticas de mandonismo das oligarquias familísticas corroboram de forma profícua para que se possa realizar uma análise sistêmica do objeto de estudo dessa pesquisa.

Destarte, no delineamento desta análise, as interfaces da oligarquia e do clientelismo parecem ter gerado uma sociedade piauiense sem identidade cidadã, esta dominada pela idéia de proteção e paternalismo, na qual seus segmentos sociais vêm se adaptando aos subsistemas políticos partidários como afirma Arraes Filho (1999, p. 144) ao certificar que:

O subsistema político partidário piauiense tem desenvolvido condições de adaptações à nova realidade e mantido alguns parâmetros e parcerias tradicionais que, de alguma forma, permitem estabelecer uma conexão histórica com o sistema político em vigor até as primeiras décadas deste. A permanência desses elementos produz uma relativa estabilidade das bancadas e do subsistema político partidário piauiense como um todo (posto que é pouco alterado no tempo). Produto de um somatório de fatores políticos internos e externos, pode-se apontar como suportes básicos da estabilidade política: o controle familístico, a hegemonia das elites estaduais tendo-se por base os perfis socioeconômicos dos deputados, as altas taxas de manutenção e as longas carreiras políticas, a inércia do eleitorado e, por último, o fato da manutenção dos mesmos partidos parlamentares dominantes em todas as legislaturas. Esta reflexão permite ainda outra conclusão, de que, em decorrência desse quadro, o nível de competição política seja bastante reduzido.

No entanto, reconhece-se que a Constituição de 1988 traz em seu bojo perspectivas de mudanças no que concerne às relações intergovernamentais, bem como, no que se refere às políticas públicas consideradas razoável ao tempo que legitima o processo político no qual se redefine atribuições e competências do marco que concentra todo o sistema de proteção social, Bonfim e Silva (2003). No âmbito de Piauí, embora exista um adentramento dos partidos de esquerda no cenário administrativo municipal e estadual, estes não tem conseguido avançar significativamente no processo de descentralização do sistema de proteção social como prática institucionalizada que possibilite mais acesso por parte da população aos serviços públicos.

Assim, o que se percebeu neste trajeto do núcleo central que envolve o subsistema político partidário no Estado do Piauí, quando muito, é que este apenas tem propiciado adaptações às realidades que vão se redesenhando no cenário de sua sociedade, assegurando alguns parâmetros e parcerias conservadoras.

A intelecção entre as partes deste texto considera que outro item relevante para a confluência deste “quebra-cabeça” que é a sociedade política piauiense é o impacto que as oligarquias clientelistas provocaram ao longo de suas administrações no sentido de deter o monopólio do conhecimento, no âmbito da formação política, da instrução geral e inclusive da capacitação técnica, sem que desenvolver políticas educacionais que de fato atendesse aos segmentos populares da sociedade, principalmente, aos habitantes das áreas rurais. Deste ponto de vista, Farias (2000, p. 56) chama a atenção ao afirmar que:

Embora as questões de eficiência técnica sejam relevantes, o aspecto fundamental parece estar na questão da eficiência política, ou seja, quais os reais objetivos que as políticas sociais cumprem. Mesmo as ações que procuram beneficiar os setores populares mais carentes não deixam de levar em conta os interesses dominantes. Além do mais o funcionamento concreto do Estado capitalista (sempre pressionado em grau superior pelos membros da classe dominante) inviabiliza o pleno sucesso de qualquer política social no sentido de entender as necessidades das classes populares, pois, em última análise, existem sempre os obstáculos à tributação dos lucros.

Nesta perspectiva, entende-se que a não escolaridade ou o baixo nível de instrução da maioria da sociedade piauiense propicia aos coronelistas e às oligarquias clientelistas condições de praticarem suas ações benevolentes em forma de concessão, ou seja, como uma dádiva, o que legalmente tais segmentos têm por direito garantido. Assim, o desafio posto que amplia a afirmação de Farias dita acima, e que impõe uma reflexão em relação a forma de como se deve agir politicamente para se modificar o quadro desolador que Arraes Filho (2001, p. 193) apresenta ao afirmar que:

[...] o variável nível de escolaridade do eleitorado traz números expressivos para se ter uma idéia do peso e da importância que representa o voto dos municípios para as oligarquias e a própria manutenção da estrutura do sistema político estadual. Os números deixam claro a grande desproporção dentro do eleitorado entre aqueles que têm graus de escolaridade “inferiores” e os de escolaridade superior. No pleito de 1986, cerca de 944.360 eleitores, ou 87,6%, haviam concluído, no máximo, o primeiro grau escolar; este perfil mostra o grande contingente de indivíduos feitos cidadãos no Piauí graças à legislação eleitoral que permitiu a participação política de uma grande massa de analfabetos a partir daquele pleito.

A realidade exposta exige uma reflexão buscando assimilar neste contexto, qual é mesmo o princípio lógico através do qual é possível se fazer cidadãos; que cidadania é esta a qual se faz apenas com ato de votar? Pois a

Constituição Cidadã vincula à condição de ser cidadão outros direitos básicos, como por exemplo, o de ter educação, que segundo o exposto, parece ser negado a estes indivíduos. Não estaria a legislação eleitoral, legislando em causa própria e atendendo a interesses coronelistas, clientelistas e oligárquicos? Afinal, parece que os analfabetos estão fortalecendo o esquema de controle de voto para perpetuação das oligarquias, do clientelismo e do coronelismo a se manterem no monopólio do poder público.

É nesta estrutura que ocorre às implementações das diretrizes de programas que têm em seu bojo o caráter descentralizado com a participação da sociedade, o que exige por parte da sociedade civil piauiense um poder de mobilização do conjunto da sociedade ancorada em outro arquétipo de cultura política que possa privilegiar o reconhecimento sobre os direitos básicos do cidadão. Neste enredo arquetípico, a participação comunitária deixa de ser uma concessão dos detentores do poder político, tornando-se resultante de uma busca consciente com vistas a assegurar conquistas garantidas historicamente.

Entretanto, na concepção asseverada por Bonfim e Silva (2003), ao analisarem a política piauiense, tal participação comunitária não se ampara em princípios dessa natureza, ou seja, que considere os direitos dos cidadãos, mas tais princípios se alicerçam na improvisação e restrição da participação dos indivíduos populares. Dessa forma, a participação da sociedade civil piauiense, quando acontece, resultaria da concessão de arranjos institucionais definidos, previamente, por grupos detentores do poder político, evidenciando-se neste percurso, que historicamente é o Estado que tem tomado à iniciativa de fazer a inserção da sociedade em ações públicas e não os segmentos sociais que pleiteiem ocupar estes espaços.

Acredita-se que, após esta criteriosa análise sobre, a participação política da sociedade civil piauiense é possível perceber as razões pelas quais não tem apresentado avanços significativos no processo de implementação de políticas sociais, uma vez que, como bem descreve os teóricos, a maioria dos trabalhadores piauienses sobrevive do trabalho na zona rural e moram em condição desfavorável, bastante isolada e dispersa em uma extensa base geográfica e que possibilita



afirmar que a sociedade piauiense é uma sociedade voltada para a produção agrícola.

Por conseguinte, esta realidade se constitui um elemento essencial para o entendimento de como foi a estruturação de uma sociedade que desconhece os seus direitos, desinteressada em participar de forma ativa das decisões políticas e conseqüentemente uma sociedade iletrada. Deste ponto de vista lógico, considera-se relevante destacar Martins, (2000, p.85) ao dizer que:

Com a maior parte da população do Piauí trabalhado nos latifúndios e nas pequenas glebas ou habitando em pequenas povoações interioranas, ou seja, voltada para a produção agrícola, definiu-se o caráter essencialmente rural da sociedade piauiense. A grande dispersão desta população no território piauiense, resultante do tipo de exploração econômica, gerou enormes dificuldades de contato entre seus componentes. Além do mais, este sistema econômico não motivou nem criou condições para a população vencer as grandes distâncias geográficas e a ausência de canais naturais de comunicação. Como relata a literatura, era normal que o homem do campo viesse passar os anos que tivesse contato com outras pessoas além dos membros de sua família e do proprietário de terra onde trabalhava [...].

Nesta sociedade estruturada com padrões de subserviência e, portanto, sob o controle do poder sócio-político e econômico do coronelismo clientelista estabelecendo uma relação de coisificação dos segmentos populares, sobretudo os trabalhadores sem instrução da zona rural e, nos moldes que interessava exclusivamente às oligarquias familísticas, desenvolviam práticas paternalista transparecendo buscar minimizar as necessidades dessa camada pobre que viveu e ainda vive em pleno século XXI sob o jugo do poder das elites dominantes do Estado do Piauí.

Contudo, é essencial destacar que o campo piauiense no contexto atual, vem demonstrando uma nova configuração com as ocupações realizadas pelo Movimento dos trabalhadores Rurais Sem Terra e, como afirma Farias (2000, p. 58), “[...] Os assentamentos substituem o isolamento físico, vigente no interior do latifúndio, pela junção dos assentados no *povoado*<sup>10</sup>”. Entretanto, no Piauí, a política de Reforma Agrária se inicia somente em meados do século XX, sob a pressão dos Movimentos Sociais do campo, mormente o MST apoiado pela Comissão Pastoral da Terra (CPT), Central Única dos Trabalhadores (CUT) e sindicatos rurais do Piauí, como afirma Sousa (2009, p. 87) ao assegurar que:

<sup>10</sup> Entenda-se por *povoado* as agrovilas onde os assentados constroem suas moradias.

[...] o MST, após dois anos do seu nascimento em nível nacional, instituiu-se no Piauí a partir de 1986, através da realização dos cursos de formação, uma iniciativa conjunta das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), Comissão Pastoral da Terra (CPT) e a Central Única dos Trabalhadores (CUT). Isso ocorre no Sudeste piauiense, envolvendo principalmente os municípios que compunham a Diocese de Picos-PI: Bocaina, Pio XI, Paulistana, Padre Marcos, Monsenhor Hipólito, Jaicós, Santo Antônio de Lisboa, São Julião, São José do Piauí, Fronteiras, Simões, Itainópolis, Dom Expedito Lopes e Ipiranga. Nesse período, o MST manteve uma secretaria na cidade de Picos até o início das primeiras ocupações de terra no Estado, o que aconteceu no município de São João do Piauí, em 1989.

Em concordância com as reflexões apresentada, é pertinente ressaltar que os sem-terra realizaram duas ocupações em 1989, as quais ocorreram em São João do Piauí, nas fazendas Marrecas e Lisboa e, uma terceira no início de 1990, no projeto Mudubim, na época, pertencente a Oeiras, consolidando assim, o MST no Estado do Piauí, Sousa (2009), emergindo na sociedade piauiense, sob a influência dos assentamentos rurais, uma nova configuração da sociedade no Piauí.

Neste contexto, é possível constatar, nos trabalhadores assentados, o sentimento de pertença destes à “sociedade local”; contudo, constata-se que, ainda permanece uma forte relação de tutelamento de diversos indivíduos e até de grupos de trabalhadores populares, ao poder das elites políticas coronelistas e oligárquicas com as suas novas práticas clientelistas em substituição a compra de voto.

Nesta ótica, é imprescindível ressaltar que no Piauí, o fim do coronelismo ainda está por acontecer, uma vez que, os partidos ditos de esquerda, chegaram ao poder e transformaram-se em “elites” governistas com o continuísmo de velhas práticas das elites oligárquicas clientelistas mantenedoras do controle de contingentes de eleitores, de auto-prestígio social e, dessa forma, mantém a eficácia político-eleitoral. Assim, em concordância com Martins (1994) não existem mecanismos que possa impedir a utilização da estrutura governamental, pelos clientelistas, em favor de sua auto-promoção e, conseqüentemente, na manutenção de práticas atrasadas de ação política.

Todavia, uma sociedade que tem o seu apoio basicamente no trabalho do setor rural, fundamentada em uma estrutura eminentemente centrada em latifúndios, constitui-se em um elemento definidor das diferenças sociais no Estado do Piauí, revelando dois blocos sociais distintos que se tornam as células de reprodução

deste modelo de sociedade dependente das oligarquias familísticas clientelistas, como afirma Rego (2002, p. 83), ao afirmar que: “[...] em função da propriedade da terra ficaram estabelecidos [...] no Piauí, dois blocos sociais nitidamente diferenciados: os grandes proprietários e a massa de trabalhadores direta ou indiretamente ligada à produção agrícola”.

Do encadeamento de idéias apresentado, necessita-se ressaltar que no decorrer deste percurso a desigualdade social no Estado vai se complexificando com o surgimento de novos setores de criação de bens e de serviços para suprir as necessidades do ser humano, contudo tais transformações não se constituíram em elementos eficazes para minimizar estas diferenças sociais e, muito menos, para fazer perder o caráter da posse da terra como gênese das diferenças n o processo de organização social piauiense, conseqüentemente não teve força suficiente para reduzir a concentração dos dois blocos sociais apresentados nesta análise.

Enfim, compreende-se que não era apenas à terra que a sociedade piauiense não tinha acesso, mas também, como lembra Martins (2002), ela foi sempre vitimada pela espoliação no processo de distribuição de renda e principalmente, destituída de quaisquer formas de poder, sobretudo do poder político. Assim, os laços familiares dos comerciantes, profissionais liberais, burocratas e componentes da Igreja católica aliados aos latifundiários tinham uma prática política harmônica no sentido de preservar intacto e manter o sistema oligárquico o que por sua vez, se mantinha o distanciamento, cada vez maior, da massa de trabalhadores.

Mas quais são as causas que imputam essas relações oligárquicas e clientelistas ao Piauí? Essa questão é objeto de análise da secção seguinte que procura solução em três categorias: a educação, a cultura e a política.

### **2.3 Educação, cultura e política: três causas da permanência oligárquica e clientelista**

A secção acima denota um caráter oligárquico e clientelista da política piauiense, detalha sinteticamente a trama das famílias que aliam política e poder

econômico para a manutenção do seu potentado. Com isso, cabe agora desvendar quais as causas da permanência da oligarquia e do clientelismo no Piauí.

Na trajetória deste estudo buscou-se sistematizar elementos instituidores da sociedade piauiense e sua relação com a elite política oligárquica clientelista nas práticas políticas hodiernas e, ao mesmo tempo, pontuar elementos de mudanças e/ou de continuísmos objetivando contribuir para uma compreensão da manutenção da tutela dos segmentos populares às elites políticas familísticas, coronelistas, oligárquicas e clientelistas.

Em consonância com esta intenção delineada, acredita-se que a não instrução da grande maioria da população piauiense, se constitui um elemento que importa nesta postura conformista da sociedade piauiense frente às práticas esdrúxulas das oligarquias políticas no Estado e ao mesmo tempo lhes confere poder para manter a “sociedade piauiense tutelada” ao mandonismo político clientelista.

Entretanto, soma-se ao conformismo outro fator, é o analfabetismo da população piauiense especialmente da população rural, que também subsidia a compreensão desata análise e que tem sua gênese na não existência da educação formal pública no Estado durante muitas décadas, o que possibilita perceber uma ineficiência do Estado no cumprimento do seu papel no sentido de propiciar aos indivíduos direitos básicos instituidores da dignidade humana.

Nesta compreensão, a problemática posta parece caracterizar-se como estratégia das elites políticas para manter parcela da população iletrada, subserviente e alienada, uma vez que, nas oligarquias clientelistas sempre teve escola particulares para seus filhos. Por outro lado, nas constituições brasileiras, a escola pública foi sempre contemplada a exceção foi a educação rural como afirma Sousa (2009, p. 213 - 214) ao certificar que:

Na área da educação, o Estado brasileiro assinalou presença em todas as Constituições. No entanto, a educação do campo, denominada de educação rural até meados da década de 90, sequer havia sido mencionada nas Constituições de 1824, 1891 e a de 1937, denotando desinteresse do Estado pela educação rural. Só a partir da Constituição de 1934, que se reconheceu ser responsabilidade do poder público o atendimento escolar do campo. Essa atenção dirigida ao homem do campo propagou-se pelas Cartas Magnas subsequentes. Porém, pode se dizer que nem todas fizeram referências a respeito de que os sistemas educacionais devem levar em

consideração as especificidades do campo, quando tratam das diferenças culturais e regionais.

Desse modo, torna-se concernente relevar que a sociedade piauiense ainda permanece uma sociedade predominantemente agrícola e que, em sua maioria, ainda se constituem de trabalhadores meeiros, arrendatários ou moradores apaziguados pelos regimentos dos latifundiários aos quais mantém a total fidelidade, inclusive a eleitoral. Este caráter de dependência produtiva e de moradia tem dificultado a livre escolha de representantes políticos por parte destes trabalhadores que ainda estão vinculados, pelas condições de pobreza, às oligarquias latifundiárias e clientelistas.

Esta realidade evidencia que as elites políticas no Piauí têm sido omissas no processo de implantação de políticas educativas que atendam a demanda desta sociedade, foco de estudo nesta pesquisa. Também revela, que os segmentos sociais ainda se mantêm arraigados a valores das oligarquias familísticas direcionados para preservação das práticas de apaziguamento e de clientelismo com vistas a perpetuamento destas elites no poder político estadual. Assim, parte da população se utiliza dessas práticas para atender suas necessidades, pois a cultura local é permeada de relações de favores e clientelismo.

Nesta inter-relação de circunstâncias, a instrução no Piauí sempre ocupou um espaço de preocupação das elites dominantes. Tais preocupações sempre estiveram voltadas em propiciarem aos seus filhos condições intelectuais para que pudessem ocupar cargos políticos e, os demais segmentos da sociedade piauiense, não estavam inclusos neste processo instrucional o qual se realizava em residência dos fazendeiros como confirma Melo (1983, p. 139) ao declarar que:

[...] Oficialmente se sabe que até o século XVIII não houve qualquer escola no Piauí. A afirmação não é bem exata. Não houve Escola Pública, mas os Mestre Escola foram muitos. [...] é que a instrução era uma espécie de exigência cultural da época. Os ricos mantinham em suas fazendas um Mestre Escola, que em horas *vagas também instruía os servidores adultos da fazenda* (grifo nosso). [...] A instrução se dava na casa da fazenda por gente contratada para isto, ou na povoação, onde o vigário, em sua Casa Paroquial ensinava a gramática, lições de Latim e Francês e a doutrina Cristã. Os filhos de ricos iam completar seus estudos na Ilha do Maranhão, na Bahia e às vezes em Portugal.

A formatação deste texto, evidência que a instrução piauiense foi, em geral, um privilégio das elites econômicas, conseqüentemente das oligarquias detentoras do poder político coronelista. Portanto, é perceptível que a intelectualidade no Estado do Piauí, assim como a terra, em épocas tradicionais, foi também, um monopólio das famílias detentoras do poder econômico e político, não havendo qualquer interesse em oportunizar a instrução aos outros segmentos sociais e, dessa forma, a maioria da sociedade que constituía um batalhão de analfabetos, não ameaçaria politicamente a minoria dominante; afinal, como afirma Régio (2001, p.186) “[...] a educação consiste em pré-requisito para a ocupação de cargos no serviço público ou para a carreira política”, esclarecendo assim, o aviltamento do poder político com a educação dos piauienses.

Ao encadeamento desta concepção, acrescenta-se que os segmentos sociais populares que ficavam fora do contexto políticos destas elites prepotentes e instituidoras da estrutura política piauiense, nunca teriam a oportunidade de chegar participar de disputas eletivas e muito menos assumir algum cargo político, uma vez que a educação era um privilégio para a minoria rica, sobretudo a educação superior, e não se constituía um direito de todos. Assim, nesta lógica, Rego (2001, p.185), afirma:

No Piauí [...] O processo educativo mais comum se dá na esfera das próprias famílias, que contratam preceptores para ensinar as primeiras letras aos filhos, comumente, nas casas ou fazendas, envolvendo, por vezes, vários alunos aparentados. O ensino secundário é implementado por iniciativa de particulares que adotam a profissão e, gratuitamente, às vezes, às próprias expensas, desempenham o papel de educadores.

Observe-se que a autora enfatiza, que a instrução ocorrida nas casas ou nas fazendas se destinava aos filhos dos fazendeiros ou das famílias com as quais os fazendeiros tinham algum laço de parentesco. Assim, Rego (2001) revela que os demais segmentos populares da sociedade piauiense que detinham poder financeiro para custear os estudos dos seus filhos ou que não tinha laços consangüíneos com os fazendeiros, ficavam excluídos deste processo de educação formal, portanto, abandonados à própria sorte, sem qualquer proteção dos direitos sociais por parte do poder público estadual.

Nesta perspectiva constata-se que a educação no Piauí exerceu e continua a exercer um papel de relevante influência na manutenção da elite no seio do aparelho estatal e conseqüentemente, este mesmo aparelho, é mantido pela própria elite clientelista, Rego (2001), fato que ainda é marcante na primeira década do século XXI, como pode se confirmar em Sousa (2009, p. 177) ao declarar que:

A política de educação no modelo oficial tem quase inviabilizado a vida camponesa, no caso específico, a piauiense [...] comprometendo o acesso aos conhecimentos, tratando o campo como um lugar atrasado, e o camponês como um fora de lugar; fazendo parecer que a população campesina é vítima da natureza ou mesmo do destino. Predomina ainda a concepção do campo como lugar que não precisa se desenvolver e o camponês como o sem direitos. No Piauí, o Ensino Médio, segundo as pesquisas apontadas pelos referenciais curriculares, direcionados a esta modalidade de ensino, registra que tem sido e continua sendo privilégio da zona urbana. Tais pesquisas apresentam dados apenas da zona urbana, por não existir Ensino Médio na zona rural, [...].

No entanto, entende-se que embora sem grandes expressividades, mas, houve algumas conquistas no âmbito educacional no estado do Piauí, as quais se originaram da pressão dos movimentos sociais populares tanto os urbanos quanto os do campo. Entretanto, estes últimos têm assumido posições estratégicas para ampliação do leque de conquistas de escolas e educação para os trabalhadores da zona rural. As pressões dos movimentos sociais do campo tornam-se mais efervescentes em meados do século XX e início deste século XXI, como pode se confirmar em Sousa (2009, p. 178) ao declarar que:

A temática da educação direcionada aos povos do campo é uma questão que se arrasta desde os tempos do Brasil colônia, perpassando todos os processos políticos de organização da sociedade brasileira. Observa-se, nessa trajetória, a ausência de políticas públicas de educação que valorizem as vivências dos agricultores moradores do campo, [...].

Com efeito, observa-se que a parcela da sociedade piauiense desprovida de poder econômico, principalmente a rural, continua em pleno século XXI na busca pelo direito de ter acesso à educação básica, garantida a todos os brasileiros, enquanto a elite oligárquica clientelista se perpetua no monopólio do poder intelectual, condição que se constitui sustentáculo para a manutenção no poder político e para a disputa dos cargos políticos barganhados entre os coronéis no Estado do Piauí.

Assim, embora a educação nos tempos hodiernos seja um direito público subjetivo e um dever do Estado, da família e da sociedade tem se constituído, desde a colonização brasileira, em privilégio dos membros das famílias de elite, constituindo dessa forma, segundo Passos (2006, p. 53), no âmbito do universo político, “um *habitus* que norteou as ações dos grupos dominantes no Piauí quando da criação e implantação da Universidade Federal do Piauí”, evidenciando-se nesta ótica o monopólio das elites oligárquicas no campo da intelectualidade piauiense.

Os argumentos acerca da educação comprovam não só no Piauí, mas em parte considerável do Brasil que há um desconhecimento político apurado e de um saber técnico necessário às implantações de programas democráticos. Dessa maneira, levantam-se outras duas hipóteses: a cultural e a política.

No que concerne à política e a cultura as explicações vão desde as conclusões de Farias (2000), que acredita numa paulatina transformação do voto em mercadoria, isso numa situação em que PMDB e PFL – atual DEM – são detentores do poder público ao estabelecerem uma relação de dependência. Que desemboca nas conclusões de Silva (1997), que acredita na existência de uma veia cultural e histórica onde sempre as elites governistas se utilizaram do turno clientelista.

Observam-se duas correntes distintas da permanência da oligarquia, porém que convergem na sua predominância. Dessa forma, há uma constante adaptação oligárquica aos moldes políticos modernos.

A saída são duas. A primeira, de acordo com Farias (2000, 137) seria a gestão do PT, por produzir uma “gestão honesta (isto é, universalizante) da coisa ‘pública’”. Dessa forma, Farias (1999, p. 129) eleva o PT a um partido cuja linha política “[...] possui um componente antiestatal, que se opõe às práticas clientelistas”.

A segunda é de acordo com Silva (1997) a destruição da cultura personalista e aristocrática das elites piauienses. Pois, ainda na concepção de Silva (1997, p. 130) ocorre que “qualquer mudança nesse país passa pela destruição dessa “cultura”, onde formas arcaicas de mando e de fazer política prevalecem na sociedade”.



Porém no contexto atual vivencia-se uma gestão do PT no Estado, de um lado e, uma Reforma do Estado que busca a participação da sociedade como um novo ingrediente para a destruição de uma cultura clientelista, de outro. Com isso, indaga-se: como o Programa Nacional de Crédito Fundiário, um programa consoante com a Reforma do Estado, é praticado no Piauí, em contextos de gestão honesta?

A solução para esse problema é o intento do terceiro capítulo que analisa através da participação da sociedade civil piauiense que participa do Programa Nacional de Crédito Fundiário, em particular, do município de Piracuruca como se desenvolve a autonomia e o controle social por parte da sociedade.

### **3 PROGRAMA NACIONAL DE CRÉDITO FUNDIÁRIO: A PARTICIPAÇÃO PRÁTICA DA SOCIEDADE PIAUIENSE**

As condições para o fim de uma ordem oligárquica e clientelista, como asseverado no segundo capítulo, são duas. A primeira é a defendida por Silva (1997), que crer somente numa mudança através da ruptura cultural, isto é, somente uma cultura cívica que partisse da sociedade poria fim nos cálculos oligarcas e clientelistas. Tal tentativa de mudança cultural começa a ser vislumbrada através dos discursos que ecoam durante toda a década de 1990 com a Reforma do Estado e da Administração Pública. Discursos esses que se efetivam em leis em dois momentos: na Constituição de 1988 com o reconhecimento legal dos direitos sociais, e; com a Reforma do Estado e da Administração pública no ano de 1995.

A segunda condição para a derrocada oligarca vem dos estudos de Farias (1999; 2000), em que a saída seria a eleição de um governo do Partido dos Trabalhadores, por se tratar de uma gestão honesta alinhada aos anseios universalizantes, isto é, em sintonia com os excluídos que não tinham espaço, voz e representação. Essa condição se satisfaz no ano de 2003, em que tanto no cenário nacional, quanto no piauiense o governo é o dos Partidos dos Trabalhadores, Lula e Wellington Dias, respectivamente.

Uma gestão inédita tanto no Brasil como no Piauí, que se faz renovar em seus segundos mandatos. As gestões trazem em seus âmagos o compromisso com as comunidades locais, o planejamento participativo, a aversão ao clientelismo e à oligarquia, enfim, encontram-se satisfeitas as duas condições requeridas por Silva (1997) e Farias (1999; 2000) num único espaço de tempo. Com isso, nesses mandatos, poder-se-ia dizer que a sociedade assistiu o banimento dessas práticas maléficas ao funcionamento democrático.

Para observar se houveram tais mudanças adotar-se-á um recorte da realidade: a participação da sociedade civil, pois nas condições apontadas por Silva (1997) e Farias (1999; 2000) pode-se inferir que a participação da sociedade vai se tornar mais autônoma e que estabelecerá um controle das políticas. Autonomia e controle social são categorias pertencentes à Constituição de 1988 e a Reforma do

Estado e da Administração Pública de 1995. Dessa forma, a participação da sociedade nas políticas torna-se uma das principais ferramentas de combate ao clientelismo e para por fim com o regime oligárquico predominante no Piauí.

A participação da sociedade nas políticas de Governo ganha força, em particular, no século XX com a necessidade de democratização dos regimes políticos nos países, em especial do hemisfério ocidental. O movimento de democratização tem vias diversas ao se analisar os casos na história, que vão desde as revoltas aos acordos com as entidades financeiras internacionais: Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial (FIORI, 1995 ; COSTA, 1998).

Assim, tornou-se uma linha de pesquisa nas ciências sociais analisar a democracia pela via da participação da sociedade civil organizada. Como já frisado no primeiro capítulo, após a Reforma do Estado são antes da sociedade civil as instituições de cunho privado com prestações de serviços públicos – as associações civis e os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, por exemplo. Dessa maneira, o objeto de investigação do presente capítulo é a participação da sociedade civil piauiense no Programa Nacional de Crédito Fundiário, que de acordo com o seu Manual de Operações (2004, p. 09) são os beneficiários que “[...] elaboram as propostas de financiamento (para aquisição de terras e investimentos básicos complementares) e asseguram a sua implementação”.

De acordo com Manual de Operações do Programa Nacional de Crédito Fundiário a autonomia dos beneficiários é fundamental para o bom funcionamento do Programa. A autonomia a que se refere o Programa Nacional de Crédito Fundiário é a seleção livre da terra a ser comprada, a escolha livre da prestadora de assistência técnica, da feitura dos projetos de investimento (construção de casas, perfuração de poços, rede elétrica) e produtivo. Aliado à autonomia encontra-se o controle social, que se pode inferir, ainda com alicerce no Manual de Operações, que tal controle se traduz numa força conjunta que reúne as Associações dos Produtores Rurais (pleiteadores das propostas de financiamento) e o Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável, pois são responsáveis pela fiscalização das ações e dos recursos e da elegibilidade das propostas, respectivamente (BRASIL/MDA, 2004).

Porém, adverte-se que essas conclusões são retiradas de um documento normativo, aquilo que deve ser seguido pelos solicitantes do Programa em tela. É um aspecto legal de como os atores da sociedade civil devem agir e não o contrário. Dessa forma, é um “receituário” que antecipa *a priori* o comportamento das Associações dos Produtores Rurais e dos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável.

Dessa maneira, questiona-se: há uma consonância entre a norma e o empírico do PNCF em relação à autonomia e controle social? Agora que houve o casamento das duas condições exigidas por Silva (1997) e Farias (1999; 2000) pode-se dizer que a participação da sociedade civil no Programa Nacional de Crédito Fundiário no Estado do Piauí é autônoma e gera um controle social?

Para responder esse questionamento o capítulo segue a seguinte subdivisão: a) uma breve explanação a respeito da proposta participativa do Partido dos Trabalhadores; b) apresentação de indicadores quantitativos da participação da sociedade, em particular, no PNCF, no Brasil, em especial, no Piauí; c) o plano metodológico da pesquisa; d) aspecto comparativo da norma com a prática da participação dos assentados.

### **3.1 O governo do partido dos trabalhadores no Piauí: sob o signo da participação da sociedade**

A partir do ano de 2003 aos dias de hoje experimenta-se a gestão do Partido dos Trabalhadores no Piauí. Essa gestão representa uma vitória para a esquerda política na historiografia política do Estado, haja vista que os governos anteriores são o reflexo da oligarquização e do clientelismo (FARIAS, 1999; 2000). É uma gestão que já experimentada em cidades como Fortaleza (CE), Porto Alegre (RS), demonstra uma preocupação com o social, em particular, de inserir nas políticas públicas a participação da sociedade. Inserção essa que vai de encontro com os anseios da Reforma do Estado e da Administração Pública no ano de 1995. Observa-se um casamento das condições propostas por Silva (1997) e Farias (1999; 2000). Wellington Dias chega com uma enorme responsabilidade, a prometida e

requerida pelos piauienses que depositaram nele o seu voto de confiança. Nas palavras de Lima (2009, p. 162):

A camada empobrecida, fortemente identificada com a origem do eleito, esperava quase nada do novo governo: melhorias de condições gerais de vida e moralização administrativa frente às experiências do passado distante e recente concretizado com o afastamento da administração de Francisco Moraes Sousa, o Mão Santa, em novembro de 2001, acusada de corrupção. Curiosamente a eleição de Mão Santa, já em 1994, resultava de uma articulação política, envolvendo frentes progressistas em amplo apoio ao candidato que se apresentava como alternativa de ruptura com as chamadas oligarquias dominantes do cenário político do Estado. Wellington Dias reascendia as esperanças populares por mudanças frustradas com a antiética administração do messias populista.

Observa-se que uma condição da elegibilidade de W. Dias foi a bandeira de destruição dos privilégios de uma oligarquia que se beneficiava com as práticas clientelistas e praticava a corrupção. Essas práticas podem ser pautadas como a cassação de Mão Santa, com o monopólio dos empregos públicos em troca de favores eleitorais, a compra de voto, enfim uma leva de distorções ao regime democrático de direito. Com isso, a saída proposta pelo governo do PT é adoção de práticas que envolvam a comunidade: planejamento participativo, inclusão da sociedade nas políticas públicas de forma autônoma e capaz de gerar um controle social, proposta essa afinada com o propósito da Reforma do Estado debatido no primeiro capítulo.

Para isso o novo governo necessitava de respaldo da sociedade civil organizada. De acordo com Lima (2009, p. 162), o governador Wellington Dias,

Contava com amplas e declaradas graças de igrejas evangélicas e da católica; adesão aguerrida da militância dos mais consistentes movimentos sociais de diferentes práticas e ideologias, apoio financeiro de pequenas, médias e grandes empresas e suporte político de um bloco partidário decorrente com os rumos da exclusão momentânea do poder. [...] Havia crédito em demasia para enorme dívida social.

O apoio ia de encontro com os atos históricos de clientelismo praticado por uma elite secularmente entrosada com o poder político e econômico do Piauí, que causava exclusões de amplas parcelas da população marginal à tal poder elitista. Observam-se proposições que vem acalantar os oprimidos no que se refere

às políticas públicas como saúde, habitação, educação, segurança e a reforma agrária, isso através do signo do desenvolvimento via participação da sociedade. Era a participação da sociedade o controle social esperado para deixar transparente a gestão honesta e universalizante do Partido dos Trabalhadores (FARIAS, 1999; 2000), que auxiliaria no combate às mazelas políticas frente à democracia – clientelismo, corrupção, oligarquia.

Porém, há algo a se ressaltar. O Partido dos Trabalhadores não chegou ao poder sozinho, pois no modelo democrático que o Brasil experimenta aconchega governos democráticos de coalizão, isto é, um governo em que o poder dificilmente pertencerá em sua maioria a um único partido, mas uma gama de partidos aliados. Há um governo misto, já que não existe somente a figura do Partido dos Trabalhadores – PT, mas aliadas a ela existem as figuras de parte do Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB, Partido Liberal – PL, Partido Socialista Brasileiro – PSB, Partido Trabalhista Brasileiro – PTB e Partido Democrático Trabalhista – PDT, formando um grande bloco favorável ao Governador. A oposição coube apenas ao Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, pois até os Democratas – DEM encontra-se aconchegado no poder em cargos de confiança.

Essas alianças partidárias se fazem possíveis no PT a partir do seu II Congresso Nacional no final do ano de 1999, muda-se a visão do partido que se constitui na década de 1980, apresenta-se assim uma quebra de tradição. A mudança é principalmente na composição de alianças, que de acordo com Leal (2005, p. 68),

A aliança nacional estabelecida em 2002 com o Partido Liberal (PL), no cenário da verticalização das disputas, após a decisão do TSE, insere-se nessa quebra de tradições. Nunca tendo integrado o arco de alianças do PT, o PL era historicamente encarado como adversário, por serem ambos os partidos filiados a distintas tradições ideológicas e por terem notórias divergências de concepções e práticas.

A intenção do Partido dos Trabalhadores era encarar uma eleição para a sua vitória, pois o mesmo entendeu que sozinho não conseguiria chegar aos cargos Executivos dos estados, ampliarem os municipais e conquistar a cadeira de Presidente da República. Mesmo que viesse a ferir a sua posição ideológica ainda

contou com apoio do Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB e outros que apostaram na sua milionária propaganda eleitoral (LEAL, 2005).

Mesmo com essa configuração foi forte a promessa da participação da sociedade civil em solo piauiense, principalmente no concernente ao Orçamento Estadual. Já no ano de 2003, o Projeto de Lei Orçamentária Anual do Estado passou por uma audiência pública antes de seguir para Assembléia Legislativa. Como afirma Merlong Solano, então Secretário de Planejamento na ocasião ao site oficial do Estado do Piauí em 26/09/2003:

Faz parte da concretização da marca de governo definida pelo governador Wellington Dias, que é a transparência e participação. É apenas o início de um processo que vamos aprofundar no ano que vem, quando esperamos fazer o orçamento dentro de um modelo muito mais participativo do que o que conseguimos fazer em 2003. De qualquer forma, este ano, já estaremos, simbolicamente, enfatizando nosso compromisso com a participação da população no processo de orçamento do Estado, fazendo a apresentação pública paralelamente ao envio da proposta de orçamento à Assembléia.

Ainda na mesma ocasião Solano ressalta a importância da participação da sociedade no Plano Plurianual (PPA), dizendo:

Esperamos apresentar o plano à sociedade no dia 20 de outubro [de 2003] e logo em seguida, à Assembléia [Legislativa]. Nossa expectativa é de um plano plurianual que seja o ponto de partida para a elaboração de um grande projeto de desenvolvimento do Piauí e que este projeto contemple, de maneira articulada, as ações nas áreas da saúde, educação, cultura, do meio ambiente, erradicação da pobreza e da ampliação da competitividade econômica do Estado. Esperamos que o PPA seja capaz de sinalizar claramente quais as obras de infra-estrutura nas áreas de transporte, de energia, água e comunicação, que são suficientes para ampliar a competitividade econômica do Piauí. Ou seja, para criar um ambiente que facilite a vida dos empreendedores, tanto locais quanto de fora, que queiram instalar negócios que viabilizem o aproveitamento das potencialidades naturais existentes aqui. Como complemento dessa estratégia, entendemos que é fundamental dar continuidade e aprofundar o esforço de ampliação do nível de escolaridade da população piauiense, que é muito baixo. Nesse sentido, vamos colocar como um dos projetos centrais a ampliação da difusão e universalização do ensino médio. O ensino fundamental já é universalizado e o desafio é melhorar a qualidade. Quanto ao ensino médio, ainda há lugares em que as pessoas têm dificuldades em ter acesso a uma escola. O Estado está com o compromisso de levar essa modalidade de ensino a todas as cidades do Piauí e para os principais povoados.

E acrescenta:

Dentro da natureza do Partido dos Trabalhadores, que valoriza a participação e a transparência, o PPA já é resultado de uma ampla consulta à sociedade. Ele não vai sair só da cabeça dos técnicos da Secretaria do Planejamento. Para isso, realizamos 11 conferências regionais de

desenvolvimento, e representantes de todos os municípios do Piauí geraram importantes subsídios e informações sobre os problemas e as potencialidades existentes em cada região. Ao mesmo tempo, complementando esse esforço, estamos nesse momento em 36 municípios, realizando um mergulho profundo na realidade deles, realizando seus planos de desenvolvimento. Isso está nos dando uma amostra bastante representativa do que é a situação dos municípios do Piauí. Com essas duas informações, as vindas das conferências e as vindas desses municípios onde estamos realizando esse esforço de planejamento local, temos as condições plenas de fazer um documento de plano plurianual que seja a expressão do pensamento de amplos setores da sociedade do Estado.

Não se deve negar: é um fato histórico na gestão estadual piauiense. Essa fala de Solano apenas reforça o entrosamento da gestão governamental com a participação da sociedade civil. Identifica-se desde cedo a afinidade do governo com a participação da sociedade. Isso reforça ainda mais a hipótese de Farias (1999; 2000) em relação à gestão universalizante do PT.

A fala de Solano vai de encontro à Mensagem à Assembléia Legislativa de 2004, em que o governador diz que a participação da sociedade é “chave” de sua administração transparente e participativa. Mostrava-se a todo o momento uma preocupação de aliar gestão governamental com participação da sociedade.

Mas realmente o novo governo mostra uma gestão entrosada com a participação da sociedade civil? Tal participação é autônoma e capaz de gerar um controle social? Isso, estabelecendo que a participação da sociedade civil é autônoma quando não há agentes externos influenciando-a a praticar determinada ação, mas uma ação que venha de suas bases, do seu planejamento, isto é, um comportamento diferente do que se presenciou no Brasil por quase todo o seu período histórico, com exceção dos movimentos sociais da década de 1970 e 1980: um tipo de marionetes do joguete político contido nos anéis burocráticos de Fernando Henrique Cardoso (1975) referenciado no primeiro capítulo da presente análise.



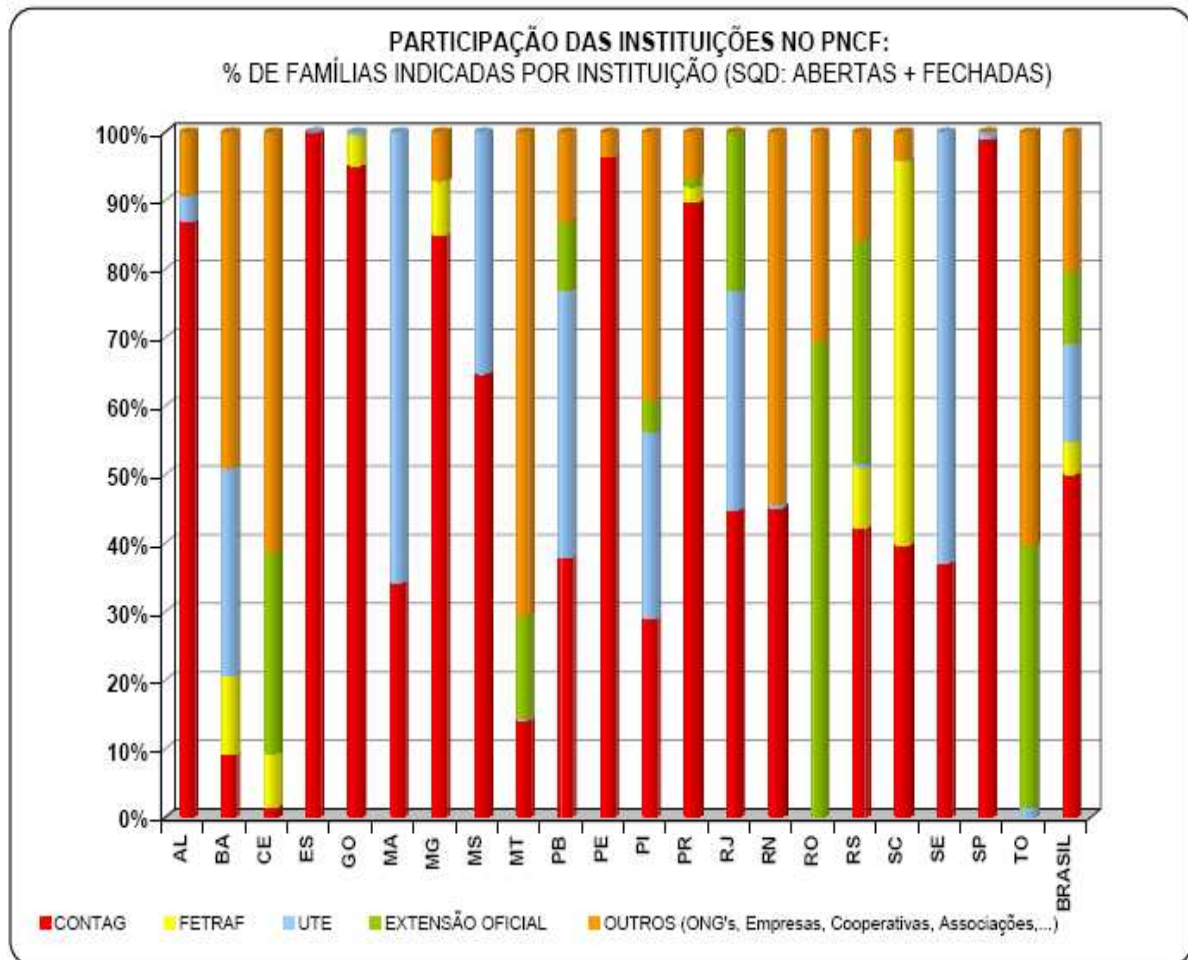
### **3.2 Indicadores quantitativos da participação da sociedade civil, em particular, no programa nacional de crédito fundiário no Brasil e no Piauí**

Usualmente os governos utilizam dados quantitativos para medir a sua atuação, calcular em números os afetados por suas ações. Assim, utilizam gráficos e tabelas. Nessa secção, o objetivo é demonstrar a força da participação nas políticas públicas, em particular, Programa Nacional de Crédito Fundiário – PNCF, com um foco na participação da sociedade brasileira e piauiense na referida política.

O Programa Nacional de Crédito Fundiário se destaca em princípio pelo seu grande investimento financeiro, que comprou muitos hectares de terras e assentou neles milhares de famílias. A intenção de demonstração quantitativa do PNCF é a de confrontar com uma realidade qualitativa (nos moldes do plano metodológico) de Piracuruca. Pois, de acordo com a revisão bibliográfica e documental realizada pela pesquisa constatou-se a presença de diagnósticos e indicadores que em sua predominância são de caráter quantitativo. Dessa forma, apresentar-se-á, de início o impacto numérico do PNCF no Brasil para posteriormente verificar o do Piauí.

Como o Programa Nacional de Crédito Fundiário é uma iniciativa do Governo Federal e conta com a participação efetiva de instituições da sociedade civil é necessário investigar tal participação, que de agora se dará por níveis percentuais de acordo com o Quadro I.

Quadro I



Fonte: Painel de Indicadores Gerenciais – 2009 – Secretaria de Reordenamento Agrário – Data de publicação: 23/06/2009.

No Quadro I demonstram-se os 21 estados brasileiros participantes da política de Reforma Agrária concebida através do Programa Nacional de Crédito Fundiário. São destacados os níveis percentuais da participação dos atores envolvidos na indicação [de acordo com o Sistema de Qualificação de Demanda – SQD, tanto os já concluídos (fechados) e os que ainda estão em análise de documentações (abertos)] de famílias para o acesso aos recursos do Programa em tela, são eles: a Confederação dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG, a Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil – FETRAF, a Unidade Técnica Estadual – UTE, a Extensão Oficial, que geralmente pertence aos quadros do governo estadual e, por fim, outros segmentos da sociedade civil (ONG's, empresas, cooperativas e associações). Assim, dessa forma, representam o poder público, em particular, o estadual as Unidades Técnicas

Estaduais e as Extensões Oficiais e a sociedade civil é representada pelos seguimentos: CONTAG, FETRAF e outros.

Observa-se no Quadro I o que se concluiu no primeiro capítulo, uma institucionalização da participação da sociedade civil, principalmente ao que tange os movimentos sociais, que antes ganhavam às ruas de maneira reivindicatória e agora formam canais institucionalizados de caráter privado de parceria com o Estado. Identifica-se, ainda, uma presença pequena do Estado (Unidade Técnica Estadual – UTE e Extensão Oficial) no nível brasileiro em relação à expressiva presença da sociedade civil representada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura – CONTAG, Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar – FETRAF e outros, que são representados por ONG's, cooperativas, associações e correlatos. Contudo, a partir desse gráfico pode constatar-se que realmente há uma participação quantitativa da sociedade civil na implementação do Programa Nacional de Crédito Fundiário.

No Piauí, ainda de acordo com o Quadro I, observa-se o mesmo que no Brasil – a forte participação da sociedade civil no programa. Porém ao detalhar essa participação observam-se uma maior presença na categoria que acolhe as ONG's, as cooperativas – praticamente as entidades que prestam assessoria técnica, representando 40% do total incluindo a participação do Estado. Com isso, pode inferir que as entidades técnicas têm um envolvimento maior no processo de implementação do Programa, assim, visando imprimir uma maior eficiência na referida política pública que, de acordo com os Quadros II e III (em anexo), observa-se o crescimento desenfreado de investimentos financeiros, de famílias assentadas e de terras adquiridas.

Pois há de se observar que o incremento da participação da sociedade se faz na gestão, na fiscalização e, principalmente, na execução do Programa. Dentre as razões para a participação das ONG's, Cooperativas e Associações estão intrínsecas um caráter mais técnico do que reivindicatório (PEREIRA, 1999; NOGUEIRA, 2006).

Dessa forma, através dos números pode concluir-se que existe uma descentralização das políticas públicas no seu caráter extenso à sociedade, com incrementos técnicos exigidos pela Reforma do Estado de 1995. Porém, essas

constatações serão comparadas adiante com o resultado empírico da investigação qualitativa.

Através dos Quadros II e III (em anexo) observa-se um dos propósitos da escolha do estado do Piauí, que figura em 2009 o segundo Estado da União que mais recebeu investimentos financeiros, ficando atrás somente do Rio Grande do Sul. Como o Programa Nacional de Crédito Fundiário – PNCF – privilegia a participação da sociedade, conclui-se com essas estatísticas que há uma forte participação da sociedade civil. A seguinte constatação do alto grau de envolvimento da sociedade no Programa em tela se dá a medida que se visualizam indicadores de criações de assentamentos, pois os mesmos, em consonância com o Manual Operacional (2004), são pleiteados diretamente pela sociedade civil (associações) e legitimados pelos Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável. Contudo, enfatiza-se: esses são dados quantitativos da política pública de redução da pobreza rural, isto é, esses dados não funcionam como balizador de eficiência qualitativa de tal participação.

Chega-se a conclusão que o Piauí tem forte participação da sociedade no Programa Nacional de Crédito Fundiário por uma razão em particular, qual seja: não há no Programa Nacional de Crédito Fundiário uma destinação “engessada” de recursos para os estados, mas os investimentos do Programa em qualquer que seja o estado depende do envio das propostas de investimento. Contudo, ao observar os Quadros II e III, identifica-se que o Piauí é o segundo estado que mais recebeu investimentos do PNCF, assim, é o segundo em participação da sociedade civil.

Ainda, através da análise dos Quadros II e III, pode inferir-se em relação à meta de 2002-2006 de assentar 130.000 famílias que não foi atendida, mesmo levando em consideração aos números de 2009 que demonstra 73.834 famílias. Isso expõe uma lacuna do programa: a não exeqüibilidade da meta.

Há ainda que perceber o aspecto da eficiência, pois tanto o Quadro I, II e III expõe os números referentes à participação da sociedade nos aspectos de descentralização com uma forte presença da sociedade civil nos assuntos da referida política pública. Por outro lado, o que interessa a presente investigação é como se dá a relação de convivência entre o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, as Associações e o Centro de assessoria técnica, no

processo de implantação dos assentamentos via Programa Nacional de Crédito Fundiário.

Indiscutivelmente há uma participação da sociedade civil no processo de implementação do Programa Nacional de Crédito Fundiário, observa-se uma descentralização da política pública de redução da pobreza rural por meio do financiamento de terras propícias à criação de assentamentos. Pois, não há uma verba fixa para cada Estado, mas são as iniciativas da sociedade que fazem com que as propostas sejam efetivadas – é o esforço da participação da sociedade na elaboração das propostas. Porém, o que a pesquisa questiona transpassa-se os muros do cálculo quantitativo, pois o que se deseja é perceber os instrumentos que sociedade civil e o poder público estadual se fazem valer para chegar aos números que o Piauí alcança no Programa em tela. Assim, via análise qualitativa procurar-se-á expor os impactos, as mudanças, transformações e influência política que a sociedade civil sofre ou não em matéria de participação.

Para satisfazer tal esforço de investigação foi necessário, em primeiro lugar, delimitar o espaço geográfico da pesquisa, isto é, a investigação em tela restringe-se à análise do PNCF em Piracuruca, município ao norte do Estado, que dista 196 km de Teresina. Piracuruca foi eleita como área empírica pelo seguinte motivo: o único município do Piauí que tem implementado pelo menos um assentamento por ano no período de 2002 a 2006 – recorte temporal referente à meta do Governo Federal de assentar 130.000 famílias. Assim, foram objetos da pesquisa 06 assentamentos, uma prestadora de assessoria técnica e o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável do município de Piracuruca

A pesquisa tem um caráter, principalmente, qualitativo, haja vista que existem poucos trabalhos exploratórios sobre esse tema nessa perspectiva metodológica, imperando os de tipo quantitativo. As técnicas de pesquisa utilizadas do universo qualitativo são: o diário de campo, a análise documental e a observação direta.

A utilização do diário de campo e a observação direta se fez presente nas visitas realizadas aos assentamentos, nas conversas informais com os assentados, com o presidente do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, com a presidente da Centro de Educação e Assessoria Ambiental – CEAA, e com

peças envolvidas no processo de implementação dos assentamentos, tais como o técnico da EMATER, assentados do INCRA e representantes do Partido dos Trabalhadores do município.

A análise documental privilegiou as Atas das reuniões e Estatutos das Associações Canto do Veado, Data Poços, Cruz Data Sítio, Celeiro de Deus, Coivaras e Santo Antônio, verificação que se deu desde sua fundação aos dias atuais, os Projetos de Investimento dos assentamentos, a Ata do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável e documentos do Centro de Educação Ambiental e Assessoria – CEAA, que atua na prestação de assessoria técnica aos assentamentos do Programa Nacional de Crédito Fundiário em Piracuruca. A verificação desses documentos se deu através da análise de conteúdo e de caráter comparativo com a normativa do PNCF – por meio do seu Manual de Operações. Objetivo na verificação documental é observar: (1) nas associações, a coesão da associação, a contratação da equipe técnica, a criação da associação, a rotatividade democrática da Diretoria (se há ou não uma troca democrática da Diretoria), um conhecimento técnico do Programa Nacional de Crédito Fundiário; (2) no Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável, analisar as aprovações e reprovações de propostas técnicas e rotatividade democrática da Diretoria; (3) na prestadora de assistência técnica, a missão, o ano de criação, atividades desenvolvidas.

### **3.3 A participação da sociedade civil piauiense no Programa Nacional De Crédito Fundiário: associações civis e Conselho Municipal De Desenvolvimento Rural**

As associações civis, os Conselhos de políticas públicas são instrumentos utilizados pela atual legislação como canais de controle social. As primeiras constituídas exclusivamente por segmentos da sociedade civil e os segundo por segmentos da sociedade e do poder público. Esses canais se proliferaram através da nova onda de políticas públicas que se faz valer após a promulgação da Constituição de 1988, são, em síntese, políticas baseadas no princípio da

participação da sociedade. As políticas de habitação, saneamento, educação, saúde, enfim todas dessa natureza por muito tempo foram ferramentas de planejamento e execução unicamente do Estado, assim como o seu controle. Porém, após o reinício dos ares democrático brasileiro as políticas assumem um caráter de parceria entre sociedade e Estado.

Essa atual configuração surge, como visto no primeiro capítulo, da insatisfação ou insuficiência do cálculo burocrático. Pois como visto através de Adorno (1988), Martins (1994), e Carvalho (2008) a administração pública nos períodos que antecedem a década de 1980 é caracterizada pela corrupção, clientelismo com uma gerência oligárquica. Assim, o novo signo das políticas públicas é a descentralização, transparência e a participação autônoma da sociedade civil. Entretanto, questiona-se: como se faz a participação da sociedade nas políticas públicas, em especial, no Programa Nacional de Crédito Fundiário no Piauí?

No primeiro capítulo observou-se como se dá a participação normativa do Programa Nacional de Crédito Fundiário, porém nessa seção o objetivo é analisar com se faz na prática essa participação. Essa análise se dará através da delimitação de alguns aspectos: a relação das associações com o Centro de Educação e Assessoria Ambiental; a coesão do grupo associativo; os ocupantes da Diretoria e a contratação da assessoria técnica; a atuação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável; os ocupantes da Diretoria; a missão do Centro de Educação e Assessoria Ambiental; ano de criação e atividades desenvolvidas.

### *Relação entre as associações e o Centro de Educação e Assessoria Ambiental*

De acordo com o texto do site oficial do Programa Nacional de Crédito Fundiário a participação e a autonomia dos trabalhadores sem terra ou minifundiários e suas associações comunitárias são as principais bases de apoio do programa. “Vale salientar que essas associações comunitárias são constituídas

livremente entre os trabalhadores e as trabalhadoras rurais, por meio de um processo de auto-seleção”<sup>11</sup>.

Na análise de campo, nas criações das seis Associações de Produtores Rurais encontrou-se algo em comum: todas foram criadas para captar o recurso de compra da terra e formação do assentamento, financiado pelo Programa Nacional de Crédito Fundiário. Tais instituições associativas, de acordo com os seus estatutos, que não diferem em quase nada um do outro, têm o intuito de estimular o desenvolvimento da produção, de preservar a natureza, defender os direitos dos associados frente aos órgãos públicos e para que tais objetivos sejam alcançados as mesmas têm o intuito de celebrar convênios, realizar financiamentos junto às entidades competentes.

Outra peculiaridade referente às associações foram as redações das Atas, pois em todas elas as primeiras redações não condizem com a letra dos então Secretários que, em consonância com os seus estatutos, são os responsáveis pela redação, em casos de sua omissão assume o 2.º secretário. Através da observação direta e da utilização do diário de campo coletou-se que essas redações eram feitas por pessoas que trabalhavam no Centro de Educação e Assessoramento Ambiental, isso se confirma ao observar que as letras, utilização correta das pontuações não condizem com a realidade de uma redação dos próprios beneficiários na Ata de suas associações.

Ainda chegou-se a conclusão, através de conversa informal com o funcionário da EMATER, de que no início da implantação do Programa em Piracuruca era similar à “corrida ao ouro”, pois se observava que a atual e única prestadora de assistência técnica ficava “garimpando” pessoas para criar associações, sendo que em alguns episódios até com a companhia de candidatos, que hoje ocupam a Assembléia Legislativa do Piauí. O funcionário, então secretário municipal de Piracuruca, ainda procurou organizar algumas associações, porém com pouco êxito, pois quem realmente deveria realizar essa tarefa, de acordo com o mesmo e repassado a ele por um funcionário do Programa Nacional do Crédito Fundiário no Piauí deveriam ser apenas Organizações Não-Governamentais, em particular, o Centro de Educação e Assessoria Ambiental – CEAA.

---

<sup>11</sup> <http://www.creditofundiario.org.br> – acesso em 10/06/2009



Em um primeiro momento assemelhar-se a uma disputa eleitoral ou partidária, porém a presidente da prestadora de assistência técnica é a atual presidente do Partido dos Trabalhadores no município, que tem a vice-prefeitura atualmente em coalizão com o Partido Comunista do Brasil. Observa-se que não há diferenças de criações de associações como por exemplos nos primeiros programas de políticas públicas descentralizadas, como o Programa de Apoio aos Pequenos Produtores – PAPP ou no Programa de Combate à Pobreza Rural – PCPR, isto é, criadas para a captação de recursos exclusivamente.

Ainda em relação à criação das associações observa-se que já se encontra nas Atas a figura do Presidente e do Secretário, mesmo antes de haver a primeira eleição da associação. Esses na eleição da primeira Diretoria são os eleitos através de Chapa Única, isso em todos os seis assentamentos pesquisados.

É importante ressaltar que no texto do Manual de Operações encontra-se destacada uma verba para os serviços de capacitação inicial e apoio à elaboração de propostas de financiamento, que oscila de R\$ 800,00 para um evento com 15 famílias até R\$ 2.000,00 para um evento com mais de 25 famílias (BRASIL/MDA/SRA, 2004). Infere-se que a procura da assessoria técnica em formar as associações para pleitear o crédito confunde-se com o recebimento dessa verba, ou seja, a observação direta permitiu que a assessoria técnica em municípios que não somente Piracuruca, mas Jurema do Piauí, Pajeú do Piauí e Canto do Buriti utilizam essa verba para “correr” atrás das pessoas e capacitá-las ainda, na forma de uma conversa de cerca de duas horas, para a definição de associação. Nessa atividade, observa-se que a maioria do processo de legalização da associação é realizada pelo já referido Centro de assessoria técnica.

Identifica-se, assim, um descompasso entre a norma e a prática na realização dos passos iniciais e na participação autônoma das associações. Observa-se uma postura de liderança do processo pelas Organizações Não-Governamentais.

### *Coesão do grupo associativo:*

Autores como Ricardo Abramovay (2000) acreditam que mesmo que as associações sejam criadas por agentes externos há uma possibilidade de uma criação de capital social (confiança mútua, coesão social) para o enfrentamento das atividades de desenvolvimento dos assentamentos. Porém, observou-se que nos assentamentos analisados a realidade é outra.

Em primeira instância, observa-se que da criação da associação ao recebimento do crédito pode chegar até depois de dois ou três anos como é o caso respectivo dos assentamentos “Data Poços” e do “Celeiro de Deus”, respectivamente. Dessa maneira, observaram-se, através das Atas diversas exclusões e inclusões de associados que tinha em mente a rápida chegada dos recursos financeiros.

Observa-se, com isso, uma ausência de coesão que já é notória desde a forma de criação das associações. Infere-se, ainda, que a autonomia desses grupos associativos é usurpada por outros atores, em particular, a Organização Não-Governamental que é prestadora de assessoria técnica. Essa conclusão surge, pois um elemento importante para a realização dos assentamentos é a informação acerca do Programa, que é mais presente no interior das ONG's, pois as mesmas passam por uma capacitação de como prestar assessoria técnica para as associações e de como elaborar os projetos de investimento, tanto para a compra da terra, como para a construção dos benefícios de infra-estrutura e de produção.

### *Ocupantes da Diretoria das associações e a escolha da assessoria técnica:*

No modelo de oligarquização relatado no segundo capítulo, observou-se que tal arquétipo se nutre de algumas famílias no poder durante um grande período, dessa maneira, conclui-se que o seu oposto vai de encontro a uma proposta de rotatividade das pessoas ou famílias no poder. Isso para manter um exercício democrático.

Nas análises de campo observam-se dois aspectos: (1) detectou-se que no assentamento Data Poços houve desde o início uma formação familiar na Diretoria da associação, que se alternava entre pai e filho na presidência, na tesouraria e secretaria; (2) nas cinco associações restantes, objetos de pesquisa, detectou-se na primeira formação da Diretoria os presidentes e secretários já existiam antes mesmo da realização da primeira eleição, os quais foram eleitos na mesma. Identificou-se, ainda, que na primeira eleição dessas associações existiam na sua composição pessoas da mesma família, por exemplo, na Associação Santo Antônio o presidente traz uma relação familiar com a tesoureira. Assim, esses acontecimentos circundam todos os seis assentamentos analisados como pode ser observada nas Atas anexadas a presente investigação.

Em relação à escolha da assessoria técnica, o texto do Manual de Operações diz: “Os prestadores de assistência técnica são escolhidos livremente pelo beneficiário, devendo sempre respeitar critérios de capacidade técnica e idoneidade (BRASIL/MDA/SRA, 2004, p. 29). Através da observação direta e das leituras das Atas existe apenas uma prestadora de assessoria técnica em todo o município que participa do Programa Nacional de Crédito Fundiário. Nas análises das Atas no momento de implementação, que compreende os primeiros anos de formação do assentamento, não consta uma Ata sobre a escolha livre de uma prestadora de assessoria técnica, porém, esta está presente desde os passos iniciais da criação da associação.

*Atuação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável e os ocupantes da sua Diretoria:*

De acordo com o Manual de Operações do Programa Nacional de Crédito Fundiário o papel reservado ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável é o de “emitir parecer sobre as solicitações iniciais dos grupos de beneficiários, em particular no que diz respeito à elegibilidade dos beneficiários, à adequação da(s) propriedade(s) pretendida(s) e do preço proposto” e ainda o de “assegurar a articulação do Programa com os demais programas e políticas existentes em nível municipal, bem como a articulação entre os diferentes órgãos

envolvidos em sua execução” (BRASIL/MDA/SRA, 2004, p. 37). Porém, as análises das Atas vão de encontro a verificar o papel na prática e a vivência no interior desse canal institucional de participação conjunta do poder público com a sociedade.

Assim, através das Atas pode-se identificar que realmente há uma consonância do papel de divulgar outros programas ou políticas, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, do Programa Nacional de Crédito Fundiário – PNCF, Luz para todos e aquisição de utensílios e produtos agrícolas via Programa de Combate à Pobreza Rural – PCPR. A prática vai ainda de encontro com o papel de emitir parecer sobre a elegibilidade da proposta, porém em um caso observa-se que o Conselho delibera como aprovado um projeto para a Associação Celeiro de Deus, mesmo sabendo que os beneficiários eram provenientes da zona urbana – “[...] são lavradores residindo atualmente em Piracuruca e sem oportunidades de trabalho e por vez sendo atendido suas solicitações, pretendem dar melhor qualidade de vida as suas famílias” (CONSELHO DO FUMAC/ATA de 24 de julho de 2002, p. 06).

Essa citação não corresponde ao item que versa sobre “os beneficiários” contido no Manual de Operações do Programa Nacional de Crédito Fundiário (2004, p. 18), que diz que os beneficiários são:

Trabalhadores rurais sem terra (assalariados permanentes ou temporários, diaristas, etc); Pequenos produtores rurais com acesso precário a terra (arrendatários, parceiros, meeiros, agregados, posseiros, etc); Proprietários de minifúndios, ou seja, proprietários de imóveis cuja área não alcance a dimensão da propriedade familiar, assim definida no inciso II do art. 4º da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, e seja comprovadamente insuficiente para gerar renda capaz de lhes proporcionar o próprio sustento e o de suas famílias.

Os jovens estão incluídos em todas estas categorias, bem como os idosos, exceto os funcionários públicos inativos e os trabalhadores de mais de 65 anos.

Dessa maneira, não constam no item beneficiários pessoas residentes na zona urbana. Infere-se que se apresentam algumas falhas na apreciação das políticas, como por exemplo, o caso dos trabalhadores residentes na zona urbana, como pode-se constatar nas Atas em anexo a este trabalho sobre a não transparência em alguns momentos sobre que políticas estão sendo tratadas no momento e sobre a apresentação de proposta de aprovação no Conselho em tela

pela Presidente da prestadora de assessoria técnica que acumulava no período o cargo de conselheira e representante do governo na cidade de Piracuruca.

Em relação às eleições do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, conhecido primeiramente como Conselho do FUMAC e posteriormente denominado Conselho PCPR II, observa-se que os indicados pela prefeitura sempre estiveram em cargos chaves, por exemplo: até a penúltima eleição o indicado da prefeitura ocupava o cargo de presidente. Na última eleição o indicado pela prefeitura consegue a cadeira de secretário do referido Conselho, sendo o presidente uma pessoa que é também presidente de assentamento e a sua vice é, a atual do Partido dos Trabalhadores no município e do Centro de Educação e Assessoria Ambiental – CEAA, a única prestadora de assessoria técnica dos projetos do Crédito Fundiário em Piracuruca. É importante ressaltar que atualmente a Prefeitura de Piracuruca é gerenciada pela coalizão partidária que compreende o Partido Comunista do Brasil – PC do B, com o prefeito e o Partido dos Trabalhadores com o vice.

Dessa maneira, pode-se inferir que atualmente a Prefeitura se faz valer na direção do Conselho, assim como de forma efetiva o Governo do Estado. Ao mesmo tempo em que se vislumbram através da única prestadora de assessoria os seguintes papéis: membro da sociedade civil no Conselho, possui a presidente do partido do governador no município, ou seja, ao mesmo tempo em que é sociedade civil é governo também, as duas faces da moeda.

#### *Assessoria técnica:*

O Centro de Educação e Assessoria Ambiental – CEAA, é Organização Não-Governamental responsável por todos os projetos de Crédito Fundiário no município de Piracuruca. Inicialmente tinha sua sede no município de Parnaíba como consta em seu Estatuto. Porém, ainda com o Estatuto não modificado, sua sede atualmente é em Piracuruca. Presidida por uma pessoa que, como dito anteriormente em outras passagens, acumula os cargos como a vice-presidência do

Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável e presidente municipal do Partido dos Trabalhadores, posições essas que se tornam chaves dentro da especificidade burocrática na influência da aprovação dos seus projetos junto ao Programa Nacional de Crédito Fundiário.

Ainda conta com projetos em outros municípios como é o caso de Cocal da Estação onde tem projetos desenvolvidos pelos Programas Nacionais do Fortalecimento da Agricultura Familiar e do Crédito Fundiário. Percebeu-se ainda, que a prestadora de assessoria técnica é a atriz mais informada do processo de entrada nos programas já citados, já que ao procurar o Sindicato dos Trabalhadores Rurais, encontrou-se dificuldade de informação, pois o Presidente do mesmo apenas está presente em um dos dias da semana e as outras pessoas apenas repassaram informações incompletas e falhas.

#### *Outras peculiaridades encontradas na prática das associações*

Um fator importante é a ausência de conhecimento por parte de todas as associações investigadas do Projeto de Investimento, pois nenhum assentamento possui o seu projeto. A assessoria foi procurada nesse mesmo sentido e a mesma também não tem os projetos de investimentos, afirmando que esses apenas seriam encontrados na Unidade Técnica Estadual – UTE.

Ao observar todos os Estatutos das Associações, mesmo eles sendo confeccionados em datas e/ou anos diversos, nota-se que a redação dos mesmos são semelhantes, se não, idênticas, mudando apenas os formatos de suas apresentações.

Em uma reunião do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável do dia 06 de abril de 2009, contida na folha de Ata n.11, constata-se a grande dificuldade dos assentamentos de pagar suas contas, a venda ilegal de madeiras retiradas da reserva legal. Assim, como referente às compras dos animais realizadas pelos assentamentos que de acordo com o senhor Manoel, conselheiro representante do sindicato, “não honram com suas contas com o banco o qual pegou o empréstimo”. Isso constata, a fraqueza financeira dos empreendimentos

rurais analisados, uma falta de coesão dos sócios para os pagamentos de suas dívidas, vale lembrar que o intuito não era formar associações, mas captar recursos financeiros.

Observa-se nos tópicos de análise da pesquisa uma disfunção entre o que diz a norma e o que acontece no cotidiano das associações, conselhos e assessoria técnica. Essa diversificação das ações que contém no Manual de Operações do Programa Nacional de Crédito Fundiário (2004) com a prática do dia-a-dia dos atores da sociedade civil envolvidos em que as associações não são criadas livremente, mas influenciada pela assessoria técnica para a captura de recursos, pois por cada associação informada pela equipe da assessoria técnica e cada assentamento formada existem ganhos financeiros. Assessoria essa que conta com a vice-presidência do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, local de elegibilidade das propostas e ainda tem influência com o Partido dos Trabalhadores – PT, partido do Governador.

Inferese que através dos dados contidos neste capítulo em tela que os números mostram um Piauí bem avançado na participação da sociedade em referência ao Programa Nacional de Crédito Fundiário. Porém, a parcela mais participativa desse processo, como mostrado no Quadro I é a fatia que cabe principalmente às ONG's, cooperativas e similares, que são as responsáveis pela assessoria técnica. Observou-se nessa pesquisa que realmente, no município de Piracuruca, O Centro de Educação e Assessoria Ambiental – CEAA, a prestadora de assessoria técnica toma a frente de todo o processo, até por está em esferas decisivas de poder, como partido do então governador e na vice-presidência do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Constatou-se que o Brasil até a Reforma do Estado de 1988 e 1995 vinha sofrendo “assaltos” de elites políticas que não visavam o bem comum, o objetivo do Estado. Dessa forma, através de uma Reforma do Estado que se desenhou desde a redemocratização brasileira, em 1988, e que se reforçou em 1995, o Brasil começa a experimentar um novo modelo de política pública com uma parceria entre a sociedade e o Estado na sua execução, fiscalização e gestão.

Enfatizou-se que o conceito de sociedade adotado pelo estatuto da Reforma do Estado não era o mesmo contido nas ruas preenchidas pelos movimentos sociais. Mas, exige um conceito em que sociedade para vir a participar das políticas públicas deva ser civil – sociedade civil institucionalizada através de cooperativas, associações, ONGs. Dessa maneira, a sociedade institucionalizada toma conta do que se tornou consenso chamar de terceiro setor.

Nessa esteira, levantou-se o Programa Nacional de Crédito Fundiário como exemplo do novo modelo de política pública. Pontuou-se no arquétipo do Crédito Fundiário a participação da sociedade em seu modelo normativo, ou seja, que contém nos seus manuais oficiais. Com isso, chega-se a conclusão, que através do seu modelo normativo há uma mudança no comportamento da sociedade via participação institucionalizada que vem a gerar autonomia e controle social.

Em relação ao Piauí, buscou-se trazer à tona o contexto histórico que o estado viveu na sua formatação política que se torna idéia comum entre vários autores caracterizá-la de oligárquica e clientelista (SILVA, 1997; FARIAS, 1999; 2000; ARRAES FILHO, 2001; BONFIM; SILVA, 2003; SILVA 2006). Dessa constatação, elegeram-se dois teóricos com respostas diversas sobre as causas, porém, uma primeira causa levantada foi a ausência de educação no corpo da sociedade piauiense, que quando se faz de qualidade atinge apenas os que têm “berço”. Por que o clientelismo e a oligarquia ainda eram persistentes em solo piauiense no regime democrático? As hipóteses levantadas foram duas: (1) a causa da existência da gerência oligárquica com um cálculo clientelista é resultado de mandatos pertencentes à partidos tradicionais como o PMDB e o PFL, atual DEM



(FARIAS, 1999; 2000); (2) a causa da persistência do clientelismo e da oligarquia é cristalização cultural do mando e do favor (SILVA, 1997).

São duas as causas e ainda são duas as saídas para esse cálculo de políticas que, em consonância com a Constituição, devem ser combatidas, são elas: (1) a saída será a vitória do Partido dos Trabalhadores nas eleições estaduais, pois o mesmo em seu âmago é honesto e universalista (FARIAS, 1999; 2000); (2) outra saída é a liquidação dos fundamentos “personalistas e aristocráticos que marcam as nossas elites. Qualquer mudança nesse país passa pela destruição dessa ‘cultura’, onde formas arcaicas de manda e de fazer política prevalecem na sociedade” (SILVA, 1997, p. 130).

Porém, surgem dois episódios de destaque em cenário nacional e estadual: (1) o Partido dos Trabalhadores elege o Presidente da República e o Governador do Piauí; (2) no bojo da Reforma do Estado pode-se observar que um dos principais objetivos com a melhora do aparelho estatal é expurgar o clientelismo do seio societal, isso por meio da participação e da sociedade criando uma nova postura cultural da autonomia e do controle social. Esses dois episódios satisfazem, a priori, as saídas propostas por Farias (1999; 2000) e Silva (1997).

Assim, em período de Reforma do Estado sob a gerência do Partido dos Trabalhadores, investigou-se a participação da sociedade, na prática, no Programa Nacional de Crédito Fundiário. Observou-se que o discurso do Governador Wellington Dias era afinado com os objetivos da Reforma do Estado, pois almejava também expurgar o clientelismo, os privilégios, e imprimir uma tônica de participação da sociedade nas políticas públicas (LIMA, 2009). Com isso, através de uma análise quantitativa identificou-se que no Programa Nacional de Crédito Fundiário o Piauí tem uma efetiva participação da sociedade civil.

Porém, a tarefa a que essa investigação se propôs foi outra: pesquisar na prática, através dos documentos (Atas, projetos, manuais) como a sociedade civil (associações, Conselho e ONG) participa do Programa Nacional de Crédito Fundiário. Em primeiro momento, detecta-se realmente a presença de novos atores institucionalizados (associações e conselhos) no cenário piauiense. Que a sociedade participa, na prática, das políticas públicas é inegável, mas participa com ingredientes de autonomia e controle social expurgando o clientelismo da cena

política? Tal expurgamento se faz pela atividade da sociedade civil fiscalizar as ações, recursos e impedir a entrada de parcelas da elite arcaica do poder nos assuntos de política pública.

Dessa maneira, constatou-se nas análises que as associações são criadas exclusivamente para a captação do recurso de financiamento das áreas de assentamento, que elas não têm em suas documentações o Projeto de Investimento, documento que contém todas as especificações de valores, tamanho da terra, enfim, o planejamento principal do atual assentamento é o Projeto de Investimento que nenhum dos seis assentamentos possui. Com isso, a criação dessas associações, de acordo com as análises realizadas das Atas de fundação e da primeira eleição, foi, inicialmente, de forma muito mais apropriada pela prestadora de assessoria do que pelos próprios beneficiários.

De acordo com Abramovay (2000) a criação de associações pode ser visto como um mecanismo de criar capital social, ou seja, criar um espírito participativo de confiança entre os membros de uma instituição. Porém, observa-se através das Atas das seis associações que existe um nível considerável de desistências dos sócios, constatou-se, ainda, que em todos os casos, as primeiras Diretorias eram formadas por praticamente uma família – a do Presidente do assentamento. Então, não se criou, ainda, capital social nessas associações, até porque, em algumas das Atas do Conselho observa-se que há grandes problemas nos assentamentos como brigas entre famílias e um taxa de inadimplência tanto dos recursos de financiamento das terras com de recursos para compra de animais, assim como a retirada ilegal de madeira.

No Conselho identificou-se que todos os presidentes têm uma aproximação com o poder público local, que por sua vez tem estreita relação com o poder público estadual. Dessa forma, ou é indicado pela prefeitura ou faz parte de seus quadros. O presidente tem o poder da agenda no Conselho, isso é favorável ao poder público. Observou-se que algumas Atas de deliberações não constam de forma transparente o que se aprovou. Ainda nesse espaço institucionalizado, identificou-se que a presidente da prestadora de assistência técnica, também atual presidente do Partido dos Trabalhadores no município é vice-presidente do Conselho, que aprova ou reprovava os seus projetos, que constam apenas como

aprovados. Há momentos, verificados por via das Atas, que a própria vice-presidente do Conselho, a também presidente do Centro de Educação e Assessoria Ambiental – CEAA apresentava aos conselheiros seus projetos para aprovação.

Dessa forma, desde o Quadro I, que expõe o nível de participação da sociedade civil no Programa de Crédito Fundiário, pode-se observar uma maior presença das ONGs no processo da referida política pública. Assim, observa-se que em Piracuruca há apenas o Centro de Educação e Assessoria Ambiental – CEAA, que toma de conta de todos os projetos de Crédito Fundiário, isso enquanto assessoria técnica, que tem assento na vice-presidência do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, órgão responsável pela aprovação ou não dos projetos, e, ainda tem uma relação estreita com o partido que é gestor do Estado e da Nação.

Contudo, a saída apontada por Farias (1999; 2000) é falsificada, pois se presencia no Partido dos Trabalhadores uma nova elite que se faz valer da oportunidade para captar recursos e que não se mostra tão honesta assim, pois em nível nacional destaca-se os casos de José Dirceu, Antônio Palocci e o das ambulâncias, no nível estadual o enriquecimento acelerado de Deputados Estaduais do PT envolvidos em casos com o da LIMPEL, DETRAN e da ENGERPI.

Por outro lado, a saída proposta por Silva (1997), ainda, não se faz valer, pois a Reforma do Estado que se quis pelo signo do expurgar o clientelismo, ainda continua a acomodá-lo no seu seio, como o exemplo das práticas da não existência de uma autonomia das associações e muito menos de criar um controle social, já que a resposta da inquietação da pesquisa identifica que o CEAA está presente em todos os passos, a saber: da formação da associação, da aprovação da proposta, da relação com o governo, enfim, atua como um campo de concentração elitista, uma nova elite, que se apresenta também no seio da sociedade. Uma elite que das informações de como capturar os recursos financeiros do Estado.

Assim, presencia-se uma mutação dos agentes que manipulam a política e, dessa forma, a continuação, de maneira modificada, da persistência da cultura personalista, que leva o clientelismo ao destaque enquanto mecanismo de troca de recursos por acomodações políticas.

É uma sociedade civil que não se confunde com as reivindicatórias do Estado ditatorial, mas que apóia o Estado, pois necessita ter boas relações com ele para que os recursos venham de forma mais rápida. A sociedade fica despolitizada em relação aos ideais reivindicatórios da democracia, mas altamente politizada em relação ao jogo das barganhas políticas com o intuito de capturar recursos advindos do Estado, através de políticas públicas.

Em síntese, é importante destacar, que as perspectivas da Reforma do Estado, com destaque para a participação da sociedade em momento em que o Partido dos Trabalhadores está no governo do Piauí e do Brasil, trazem em seu bojo a mudança cultural do modo de fazer política e, via “partido progressista” que era vislumbrado a possibilidade de materializar a participação efetiva dos setores populares, uma representação direta via protagonização da sociedade civil. Porém, a análise da participação da sociedade civil piauiense, em particular, de Piracuruca, no Programa Nacional de Crédito Fundiário, encontrou conteúdos que tecem dinâmicas, arranjos e conservação das práticas presentes, historicamente, nos municípios e na política piauiense.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. **Economia Aplicada**, n. 02, vol. IV, abril/junho 2000, p. 379-397.

ADORNO, Sérgio. Patrimonialismo, liberalismo e democracia: ambivalências da sociedade e do Estado no Brasil pós-colônia. In. \_\_\_\_\_. **Os aprendizes do poder: o bacharelismo liberal na política brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

ARRAES FILHO, Manoel R. O poder local: as oligarquias e a composição parlamentar na Assembléia e na Câmara Federal (1982-1995). In. EUGÊNIO, João K. **Histórias de vários feitos e circunstância**. Teresina, Instituto Dom Barreto, 2001.

AVELINO FILHO, G. Clientelismo e política no Brasil. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 38, p. 38-51, mar. 1994.

BENEVIDES, Maria V. **Cidadania Ativa**. São Paulo, Ática, 1991.

BONFIM, Washington; SILVA, Irismar. Instituições políticas, cidadania e participação: a mudança social ainda é possível? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n.º 21, p. 109-123, nov/2003.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Manual de operações do Programa Nacional de Crédito Fundiário**. Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário/Secretaria de Reordenamento Agrário/ Coordenação-Geral de Planejamento, Monitoramento e Avaliação. **Painel de Indicadores Gerenciais**. Brasília, Abril, 2009.

BURITY, Joanildo. Identidades coletivas em transição e a ativação de uma esfera pública não-estatal. IN. MELO, Marcus André; LUBAMBO, Catia; COÊLHO, Denílson Bandeira (ORGs). **Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

CARVALHO, José. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro, Civilização brasileira, 2008.

\_\_\_\_\_. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. 1-14, 1997.

CARDOSO, Fernando. H. **Autoritarismo e democratização**. Rio de Janeiro, Paz e terra, 1975.

COSTA, Valeriano. O novo enfoque do Banco Mundial sobre o Estado. **Revista Lua Nova**. São Paulo, n. 44, p. 05-26, 1998.

FAORO, Raymundo. A aventura liberal numa ordem patrimonialista. **Revista USP**. São Paulo, n. 17, p. 14-29, mar./abr./maio 1993.

FARIAS, Francisco. Clientelismo e democracia capitalista: elementos para uma abordagem alternativa. **Revista de Sociologia e Política**, nº 15, p. 49-65, novembro 2000.

\_\_\_\_\_. **Do coronelismo ao clientelismo**: a transição política capitalista numa região do Piauí (1982-1986). Dissertação de mestrado, Campinas, UNICAMP, 1999.

FIORI, José L. **Em busca do dissenso perdido**. Rio de Janeiro, Insight Editorial, 1995.

IANNI, Octávio. **Estado e planejamento no Brasil**. Rio de Janeiro, Civilização brasileira, 1986.

LIMA, Solimar. O governo Wellington Dias, políticas públicas e o desenvolvimento do Piauí (2003-2010). In. LIMA, Solimar; ASSUNÇÃO, Rosângela. Governo e políticas públicas: a experiência do Piauí. Rio de Janeiro, Booklink, 2009.

LUBAMBO, Cátia; COELHO, Denílson. Governo e sociedade civil aprendem: o que revela a experiência recente de participação e Pernambuco? IN. MELO, Marcus André; LUBAMBO, Cátia; COELHO, Denílson Bandeira (ORGs). **Desenho institucional e participação política**: experiências no Brasil contemporâneo. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

MARTINS, José. de S. Clientelismo e Corrupção no Brasil Contemporâneo. In. \_\_\_\_\_. **O poder do atraso**: ensaios de sociologia da história lenta, São Paulo, Hicitec, 1994.

\_\_\_\_\_. Reforma agrária: o impossível diálogo sobre a história possível. **Tempo social**, São Paulo, USP, v. 11, n. 02, 2000, p. 97-127.

MATTOS, Paulo. T. L. A formação do Estado regulador, **Novos Estudos**, São Paulo, n.76, p.139-156, nov./2006.

MELO, Pe. Claudio. **Os Primórdios de Nossa História**. Mimeo, 1983.

NUNES. Edson. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed.; Brasília, ENAP, 1997.

NOGUEIRA, Marco. A. A dimensão política da descentralização participativa. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, vol. 11, n. 3, 1997, p. 8-19.

\_\_\_\_\_. **Um Estado para a sociedade civil:** temas éticos e políticas da gestão democrática. São Paulo, Cortez, 2005.

PASSOS, Guiomar. A força do habitus: ecos da história na criação e implantação da Universidade Federal do Piauí. In. SALES, Luís C.; PASSOS, Guiomar (Orgs.). **Educação:** mediações simbólicas. Teresina, EDUFPI, 2006.

RÊGO, Ana R. **Imprensa piauiense:** atuação política no século XIX. Teresina, Fundação Cultural Monsenhor Chaves, 2001.

SANTOS, André dos. Nas fronteiras do campo político: raposas e outsiders no Congresso Nacional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 33, ano 12, 1997.

SANTOS JUNIOR, Raimundo B. dos ; BONFIM, Washington. L. S. Formação Política. In: Raimundo Nonato Monteiro de Santana. (Org.). **Piauí:** Formação, Desenvolvimento, Perspectivas. Teresina, Fundação de Apoio Cultural do Piauí, 1995.

SANTOS, W. G. **Regresso:** máscaras institucionais do liberalismo oligárquico. Rio de Janeiro, Opera Nostra, 1994.

\_\_\_\_\_. **Cidadania e justiça.** Rio de Janeiro, Campus, 1979.

\_\_\_\_\_. **O ex-leviatã brasileiro:** do voto disperso ao clientelismo concentrado. Rio de Janeiro, Civilização brasileira, 2006.

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro.** Rio de Janeiro, Campus, 1982.

SILVA, Cleber de D. P. **O novo arranjo federativo brasileiro:** o regime multipartidário e a competição política municipal no Ceará e no Piauí em 1996, 2000 e 2004. Tese de doutorado, Rio de Janeiro, IUPERJ, 2006.

SILVA, Roberto J. Elites políticas: o caso piauiense. **Serviço Social e Contemporaneidade.** Revista de Serviço Social, Teresina, EdUFPI, v. 01, n. 01, 1997, p. 114-135.

SINGER, P. 1965. A política das classes dominantes. In. IANNI, O. (org.). **Política e revolução social no Brasil.** Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

SOBOTTKA, E. A utopia político-emancipatória em transição: movimentos sociais viram ONGs que viram “terceiro setor”. **Teoria e Sociedade**, v. 11, nº 1, jan.-jun. 2003b, p. 48-65.

SOUSA, V. M. de. **Da Educação Instituída no Movimento Sem Terra à Política de Educação do Campo:** uma reflexão a partir das experiências no assentamento Lisboa no município de São João do Piauí. Dissertação de Mestrado, Teresina, UFPI, 2009.

TEIXEIRA, E. Participação política e sociedade civil. In. \_\_\_\_\_. **O local e o global**: limites e desafios da participação cidadã. São Paulo, Cortez; Recife, EQUIP; Salvador, UFBA, 2001.



# **ANEXO**

Quadro II

PNCF	Nordeste												Norte		
	UF	AL	BA	CE	MA	PB	PE	PI	RN	SE	PA	RO	TO		
2002	Operações	0	21	10	49	4	19	14	0	0	0	0	0		
	Famílias	0	681	168	1.221	102	297	241	0	0	0	0	0		
	Área	0	15.027	6.581	32.421	735	6.036	6.690	0	0	0	0	0		
	Valor SIC	0	5.369.990	806.814	7.550.000	0	1.778.068	481.919	0	0	0	0	0		
	Valor SAT	0	9.126.000	2.573.500	14.688.000	1.664.000	4.916.000	3.160.000	0	0	0	0	0		
	SAT+SIC	0	14.495.990	3.380.314	22.238.000	1.664.000	6.694.068	3.641.919	0	0	0	0	0		
2003	Operações	9	21	21	36	23	27	52	25	15	0	0	7		
	Famílias	176	816	326	980	534	344	993	453	242	0	0	199		
	Área	2.035	14.977	10.302	23.698	12.467	9.035	25.384	7.519	1.819	0	0	4.974		
	Valor SIC	1.072.061	6.569.770	1.436.288	9.793.059	2.695.814	2.281.807	8.549.538	3.223.832	826.877	0	0	0		
	Valor SAT	1.681.602	3.033.783	1.609.066	3.666.629	4.524.643	3.095.909	3.208.188	2.882.113	2.402.926	0	0	2.685.798		
	SAT+SIC	2.753.663	9.603.553	3.045.354	13.459.688	7.220.457	5.377.716	11.757.726	6.105.945	3.229.803	0	0	2.685.798		
2004	Operações	22	16	21	33	27	7	84	52	15	0	0	0		
	Famílias	407	528	256	893	402	104	1.570	754	278	0	0	0		
	Área	4.508	11.039	8.742	20.258	8.628	2.102	41.964	15.027	2.789	0	0	0		
	Valor SIC	2.279.189	4.199.916	1.758.162	3.619.718	2.584.684	918.002	14.590.330	7.042.707	3.637.919	0	0	0		
	Valor SAT	3.982.107	2.680.098	3.065.631	10.764.000	3.437.638	781.926	20.672.615	11.279.799	3.988.000	0	0	0		
	SAT+SIC	6.261.296	6.880.014	4.823.793	14.383.718	6.022.322	1.699.928	35.262.945	18.322.506	7.625.919	0	0	0		
2005	Operações	14	22	37	59	30	37	73	85	15	0	0	2		
	Famílias	190	727	425	1.930	433	521	1.428	771	287	0	0	39		
	Área	2.080	12.460	12.822	36.936	12.332	9.987	35.548	16.451	2.753	0	0	1.019		
	Valor SIC	1.922.346	12.207.274	4.440.515	12.147.233	4.076.776	4.312.043	16.083.854	5.545.985	1.952.506	0	0	0		
	Valor SAT	3.163.863	3.128.479	3.175.418	8.374.587	3.016.471	3.466.963	4.991.946	14.669.141	3.824.617	0	0	1.551.420		
	SAT+SIC	5.086.209	15.335.753	7.615.933	20.521.820	7.093.247	7.779.006	21.075.800	20.215.126	5.777.123	0	0	1.551.420		
2006	Operações	33	16	24	83	31	44	150	155	5	0	0	8		
	Famílias	358	472	361	2.421	429	540	3.113	1.049	81	0	0	186		
	Área	3.239	7.149	8.591	43.652	8.570	10.737	73.745	22.494	826	0	0	5.461		
	Valor SIC	94.310	3.987.039	4.114.095	20.398.619	2.923.708	5.262.784	34.072.434	8.994.398	794.244	0	0	0		
	Valor SAT	11.334.210	3.494.868	2.330.455	9.662.629	4.525.801	4.332.892	10.456.165	23.174.761	1.473.931	0	0	6.773.667		
	SAT+SIC	11.428.520	7.481.907	6.444.550	30.061.248	7.449.509	9.595.676	44.528.599	32.169.159	2.268.175	0	0	6.773.667		
2007	Operações	54	22	41	38	96	29	149	133	122	0	66	157		
	Famílias	578	651	514	1.199	845	334	2.514	992	238	0	116	1.017		
	Área	5.368	11.228	12.998	22.394	18.230	6.898	58.718	20.986	2.759	0	1.647	28.699		
	Valor SIC	464.527	7.697.576	5.909.021	16.482.946	6.120.033	4.614.973	31.270.411	3.469.315	734.280	0	0	0		
	Valor SAT	17.388.241	4.790.330	4.213.378	6.498.588	16.025.621	2.956.879	11.307.246	21.189.575	6.366.727	0	4.524.432	39.008.503		
	SAT+SIC	17.852.768	12.487.906	10.122.399	22.981.534	22.145.654	7.571.852	42.577.657	24.658.890	7.101.007	0	4.524.432	39.008.503		
2008	Operações	189	38	40	0	71	26	379	92	232	0	13	149		
	Famílias	204	1.131	342	0	510	278	1.734	587	232	0	13	493		
	Área	1.954	17.138	8.630	0	11.953	6.802	43.559	14.508	3.293	0	179	13.611		
	Valor SIC	1.036.442	11.281.811	4.784.021	1.575.872	1.658.516	2.827.106	14.789.377	2.765.795	0	0	0	0		
	Valor SAT	7.103.798	10.405.566	2.931.529	0	12.705.205	2.483.944	16.541.246	12.368.475	8.901.047	0	509.163	18.656.229		
	SAT+SIC	8.140.240	21.687.377	7.715.550	1.575.872	14.363.721	5.311.050	31.330.623	15.134.270	8.901.047	0	509.163	18.656.229		
2009	Operações	73	0	2	0	15	0	310	15	68	0	26	29		
	Famílias	73	0	3	0	103	0	310	34	68	0	26	133		
	Área	504	0	191	0	2.255	0	13.723	592	900	0	265	3.557		
	Valor SIC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
	Valor SAT	2.654.245	0	106.500	0	3.733.470	0	9.446.019	1.114.142	2.677.912	0	1.014.659	4.964.166		
	SAT+SIC	2.654.245	0	106.500	0	3.733.470	0	9.446.019	1.114.142	2.677.912	0	1.014.659	4.964.166		
TOTAL	Operações	394	156	196	298	297	189	1.211	557	472	0	105	352		
	Famílias	1.986	5.006	2.395	8.644	3.358	2.418	11.903	4.640	1.426	0	155	2.067		
	Área	19.688	89.018	68.857	179.359	75.170	51.597	299.331	97.577	15.139	0	2.091	57.321		
	Valor SIC	6.868.874	51.313.376	23.248.915	71.567.447	20.059.531	21.994.783	119.837.862	31.042.033	7.945.825	0	0	0		
	Valor SAT	47.308.066	36.659.124	20.005.477	53.654.433	49.632.849	22.034.513	79.783.425	86.678.006	29.635.160	0	6.048.254	73.639.783		
	SAT+SIC	54.176.940	87.972.500	43.254.392	125.221.880	69.692.380	44.029.296	199.621.287	117.720.039	37.580.985	0	6.048.254	73.639.783		

Fonte: Painel de Indicadores Gerenciais – 2009 – Secretaria de Reordenamento Agrário – Data de publicação: 23/06/2009.

Quadro III

	PNCf	Sudeste				Sul			Centro-Oeste			BRASIL
		UF	SP	MG	RJ	ES	PR	RS	SC	GO	MS	
2002	Operações	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	117
	Famílias	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2.710
	Área	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	67.490
	Valor SIC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	15.986.791
	Valor SAT	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	36.127.500
	SAT+SIC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	52.114.291
2003	Operações	6	67	9	10	331	1.757	455	7	0	62	2.940
	Famílias	119	582	17	128	387	1.757	455	136	0	494	9.138
	Área	521	11.543	319	1.044	3.453	20.233	7.427	2.051	0	9.341	168.142
	Valor SIC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	36.449.046
	Valor SAT	3.842.699	11.280.822	517.597	2.345.637	10.410.736	36.458.494	13.881.518	2.602.130	0	8.551.644	118.681.934
	SAT+SIC	3.842.699	11.280.822	517.597	2.345.637	10.410.736	36.458.494	13.881.518	2.602.130	0	8.551.644	155.130.980
2004	Operações	0	18	0	31	0	7	88	0	0	0	421
	Famílias	0	468	0	330	0	24	88	0	0	0	6.102
	Área	0	8.608	0	1.993	0	182	1.340	0	0	0	127.180
	Valor SIC	0	1.647.896	0	1.140.607	0	0	0	0	0	0	43.419.128
	Valor SAT	0	3.720.479	0	5.621.460	0	839.000	2.908.950	0	0	0	73.741.703
	SAT+SIC	0	5.368.375	0	6.762.067	0	839.000	2.908.950	0	0	0	117.160.831
2005	Operações	0	11	15	43	141	704	879	0	0	80	2.247
	Famílias	0	223	15	409	167	847	914	0	0	80	9.406
	Área	0	3.061	254	2.277	1.014	7.661	9.609	0	0	1.143	167.407
	Valor SIC	0	3.741.016	0	2.938.458	244.701	220.030	40.280	0	0	0	69.873.018
	Valor SAT	0	1.874.728	585.437	5.787.934	6.402.467	30.528.316	34.645.580	0	0	3.193.209	132.380.576
	SAT+SIC	0	5.615.744	585.437	8.726.392	6.647.168	30.748.346	34.685.860	0	0	3.193.209	202.253.594
2006	Operações	20	1	70	46	510	3.588	1.919	121	0	438	7.262
	Famílias	56	20	77	384	510	3.729	1.976	121	0	455	16.338
	Área	323	334	1.315	2.055	2.730	32.511	19.792	1.687	0	4.646	249.857
	Valor SIC	0	0	0	1.571.404	0	522.693	20.140	0	0	0	82.755.867
	Valor SAT	2.184.900	215.000	2.855.159	6.774.824	20.309.990	133.867.107	74.547.122	4.813.607	0	18.193.535	341.320.623
	SAT+SIC	2.184.900	215.000	2.855.159	8.346.228	20.309.990	134.389.800	74.567.262	4.813.607	0	18.193.535	424.076.490
2007	Operações	91	68	41	13	610	3.615	1.040	266	16	1.570	8.237
	Famílias	134	305	41	87	617	3.706	1.051	266	523	1.570	17.298
	Área	573	3.660	699	429	3.202	30.976	9.720	2.941	3.974	17.670	263.769
	Valor SIC	0	1.391.730	0	1.572.855	70.205	703.756	8.000	0	0	0	80.509.629
	Valor SAT	5.348.834	6.272.776	1.558.820	1.580.187	24.370.290	134.053.181	39.494.280	10.569.879	20.920.000	62.461.413	440.899.180
	SAT+SIC	5.348.834	7.664.506	1.558.820	3.153.042	24.440.495	134.756.937	39.502.280	10.569.879	20.920.000	62.461.413	521.408.809
2008	Operações	46	136	113	93	417	2.120	590	319	10	323	5.396
	Famílias	54	227	113	277	417	2.120	590	319	478	323	10.442
	Área	265	1.438	1.296	1.639	2.089	17.505	5.062	3.586	3.884	3.408	161.799
	Valor SIC	0	863.086	0	571.671	0	0	72.303	0	0	0	42.226.000
	Valor SAT	2.136.301	7.494.432	4.414.320	9.350.179	16.499.045	75.992.487	22.430.297	12.581.757	19.120.000	12.826.347	275.451.367
	SAT+SIC	2.136.301	8.357.518	4.414.320	9.921.850	16.499.045	75.992.487	22.502.600	12.581.757	19.120.000	12.826.347	317.677.367
2009	Operações	43	66	13	34	115	942	213	32	63	55	2.114
	Famílias	48	74	13	80	115	957	213	32	63	55	2.400
	Área	204	563	167	455	550	7.936	1.874	264	481	556	35.037
	Valor SIC											0
	Valor SAT	1.920.000	2.907.476	520.000	3.143.030	4.549.198	35.280.230	8.044.200	1.276.099	2.520.000	2.197.500	88.068.846
	SAT+SIC	1.920.000	2.907.476	520.000	3.143.030	4.549.198	35.280.230	8.044.200	1.276.099	2.520.000	2.197.500	88.068.846
TOTAL	Operações	206	367	261	270	2.124	12.733	5.184	745	89	2.528	28.734
	Famílias	411	1.899	276	1.695	2.213	13.140	5.287	874	1.064	2.977	73.834
	Área	1.886	29.207	4.050	9.892	13.038	117.004	54.824	10.529	8.339	36.764	1.240.681
	Valor SIC	0	7.643.728	0	7.794.995	314.906	1.446.478	140.723	0	0	0	371.219.479
	Valor SAT	15.432.734	33.765.713	10.451.333	34.603.251	82.541.726	447.018.815	195.951.947	31.843.472	42.560.000	107.423.648	1.506.671.729
	SAT+SIC	15.432.734	41.409.441	10.451.333	42.398.246	82.856.632	448.465.293	196.092.670	31.843.472	42.560.000	107.423.648	1.877.891.208

Fonte: Painel de Indicadores Gerenciais – 2009 – Secretaria de Reordenamento Agrário – Data de publicação: 23/06/2009.