

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE  
JANEIRO**

**DEPARTAMENTO DE DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E  
SOCIEDADE**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM  
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE - CPDA**

**TESE**

**ESTADO, SOCIEDADE E ESFERA PÚBLICA: UM OLHAR SOBRE  
OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO EM  
PERNAMBUCO**

**MARFISA CYSNEIROS DE BARROS**

**2008**

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE  
JANEIRO**

**DEPARTAMENTO DE DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E  
SOCIEDADE**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM  
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE - CPDA**

**ESTADO, SOCIEDADE E ESFERA PÚBLICA: UM OLHAR SOBRE  
OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO EM  
PERNAMBUCO**

**MARFISA CYSNEIROS DE BARROS**

**Sob a orientação da professora  
Dra. MARIA VERÔNICA SECRETO**

Tese submetida como requisito parcial para obtenção do **Grau de Doutor**, no Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade.

Rio de Janeiro, RJ  
novembro de 2008.

321.898134  
B277e  
T

Barros, Marfisa Cysneiros de.

Estado, sociedade e esfera pública: um olhar sobre os conselhos municipais de desenvolvimento em Pernambuco / Marfisa Cysneiros de Barros, 2008.  
186 f.

Orientador: Maria Verônica Secreto.

Tese (doutorado) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais.

Bibliografia: f. 174-186.

1. Estado - Teses. 2. Esfera pública - Teses. 3. Democracia – Teses. I. Secreto, Maria Verônica. II. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Instituto de Ciências Humanas e Sociais. III. Título.

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE  
JANEIRO**  
**DEPARTAMENTO DE DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E  
SOCIEDADE**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM  
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE - CPDA**

**MARFISA CYSNEIROS DE BARROS**

Tese submetida como requisito parcial para a obtenção do grau de **Doutor em Ciências Sociais**, no Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, do Departamento de Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade.

TESE APROVADA EM 25/11/2008

-----  
Dra. Maria Verônica Secreto de Ferreras - UFRRJ  
Orientadora

-----  
Dr. Jorge Osvaldo Romano UFRRJ

-----  
Dr. Héctor Alberto Alimonda UFRRJ

-----  
Dr. Gilvando Sá Leitão Rios UFRPE

-----  
Dra. Lavinia Davis Rangel Pessanha IBGE

**Para Jorge Ulisses, Rafael, Leonardo, Daniela, Gustavo e  
Ingrid.**

## **AGRADECIMENTOS**

À Universidade Federal Rural de Pernambuco - UFRPE, especialmente ao Departamento de Letras e Ciências Humanas - DLCH, pela oportunidade de cursar o doutorado no CPDA.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, pela bolsa de estudos, através do Programa Institucional de Capacitação de Docentes e Técnicos – PICDT.

À minha orientadora de tese, Professora Dra. Maria Verônica Secreto de Ferreras

Ao CPDA, especialmente aos professores com os quais cursei as disciplinas necessárias à obtenção dos créditos.

Aos técnicos do Programa de Combate à Pobreza Rural – PRORURAL em Pernambuco, que gentilmente prestaram as informações que lhes foram solicitadas, assim como deram acesso a documentos fundamentais para a elaboração da tese.

Aos membros dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento, assim como aos funcionários governamentais, entrevistados durante o trabalho de campo.

Aos amigos e amigas que deram força e apoiaram este trabalho.

## RESUMO

BARROS, M.C. **Estado, sociedade e esfera pública: um olhar sobre conselhos municipais de desenvolvimento em Pernambuco.** 2008. 186f. Tese de Doutorado no Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade do Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, RJ.

Este trabalho trata de uma avaliação qualitativa dos conselhos municipais de desenvolvimento no Estado de Pernambuco. As discussões sobre o significado político e as conseqüências da institucionalização de espaços participativos na construção da cidadania, tem despertado posições críticas e questionadoras, sobretudo no que diz respeito à qualidade e aos resultados participação da sociedade civil nesses espaços. Consideramos importante realizar um estudo circunstanciado sobre uma dessas experiências participativas, com o objetivo de contribuir para a compreensão de suas possibilidades e limites, enquanto esferas públicas que incorporem a conquista de direitos e a construção democrática do Estado. Buscamos, também, refletir sobre as potencialidades dos conselhos como indutores de uma nova cultura política que atue sobre seus integrantes, no sentido de capacita-los para transcender o nível corporativo de suas representações, constituindo-se em tradutores de demandas sociais mais amplas que contribuam para democratizar a gestão pública. Para apreensão da temática, o trabalho apoiou-se numa bibliografia que possibilitasse a captação da diversidade de ângulos que a compõem. Para construção do objeto empírico da investigação, foram realizadas 20 entrevistas abertas, distribuídas entre conselheiros representantes das entidades civis, representantes governamentais e consultores autônomos, ligados ou não a ONGs. Utilizamos, como suporte para a análise, um conjunto de documentos que definem os marcos legais para funcionamento dos conselhos, além de outros relacionados com os resultados do funcionamento de alguns deles. As reflexões desenvolvidas na trajetória do estudo sugerem que a questão-chave para entender o processo participativo está na constituição da esfera pública que surge de um novo tipo de interação entre o Estado e a sociedade civil, em situações específicas.

**Palavras-chave:** Estado, esfera pública, democracia.

## ABSTRACT

BARROS, M.C. **State, society and public sphere: a look at municipal advisory boards for development in Pernambuco** 2008. 186p. Doctoral Thesis of the Post-Graduate Program in Development, Agriculture and Society of the Institute of Human and Social Sciences, Federal Rural University of Rio de Janeiro, RJ.

This study concerns a qualitative assessment of the municipal advisory boards for development in the state of Pernambuco. Discussions about the political significance and consequences of the institutionalization of participatory spaces on constructing citizenship have attracted criticism and challenges, especially with regard to the quality and results of civil society's participation in these spaces. We have considered it important to conduct a study based on evidence from one of these participatory experiences, with the objective of contributing to understanding their possibilities and limits, as public spheres that incorporate the conquest of rights and the democratic construction of the State. We also endeavor to reflect on the potential of the advisory boards as inducers of a new political culture that acts on its members, such that they acquire the skills to transcend the corporate level of their representations by taking on the role of translators of broader social demands that contribute to democratizing public administration. To tackle this theme, the study has been based on a bibliography that has made it possible to capture of the diversity of angles within the theme. In order to build the empirical object of the investigation, 20 open interviews were conducted with those who ranged from representative advisors of civil entities to government representatives and independent consultants, whether or not linked to NGOs. We use, as support for the analysis, an examination of a set of documents that define the legal cornerstones for the functioning of the advisory bodies, in addition to others related to the results of how some of them function. The reflections arising during the course of the study suggest that the key issue for understanding the participatory process lies in the public sphere which has emerged from a new type of interaction between the State and civil society, in specific situations.

**Keywords:** State, public sphere, democracy.

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>CAPÍTULO 1 - Estado e Sociedade: uma breve revisão bibliográfica</b>	
1. Introdução .....	23
2. O Estado na concepção clássica, nas teorias liberais e na tradição marxista .....	24
3. A contribuição de Gramsci .....	28
4. Outras interpretações a partir de Marx .....	30
5. Estado e sociedade no contexto latino-americano .....	39
6. O Estado globalizado, a governabilidade e o poder local .....	48
7. Poder local, participação política e construção da cidadania .....	58
8. A importância das contribuições teóricas .....	60
<b>CAPÍTULO II - As relações entre Estado e Sociedade no Brasil</b>	
1. Introdução .....	62
2. As primeiras interpretações .....	63
3. A consolidação da ordem capitalista e as novas relações Estado- sociedade.....	68
4. Reestruturação produtiva, mundo do trabalho e relações Estado-sociedade.....	80
5. A esfera pública na perspectiva da história dos dominados.....	84
6. O mundo rural e as relações entre Estado e sociedade.....	90
<b>CAPÍTULO III - Atores e interesses na constituição e dinâmica dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento no Estado de Pernambuco</b>	
1. Introdução .....	100
2. O Estado de Pernambuco e seu legado histórico .....	102
3. Algumas informações atuais sobre o Estado de Pernambuco .....	108
4. Os dados da pesquisa .....	118
<b>CAPÍTULO IV - Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento enquanto espaços de construção da cidadania: impasses e perspectivas</b>	
1. Introdução.....	139
2. Os resultados da pesquisa.....	141
3. Propostas de desenvolvimento para as áreas rurais em Pernambuco .....	156
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	165
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	174

## INTRODUÇÃO

O tema da construção democrática no mundo contemporâneo tem chamado a atenção de estudiosos e pesquisadores de matizes ideológicos diversos, em grande medida como decorrência do fraco desempenho dos sistemas democráticos frente às crescentes desigualdades socioeconômicas, seja nos países ricos seja naqueles que compõem a periferia do sistema capitalista. As dificuldades para estabelecer relações, sobretudo relações positivas, entre cidadania e instituições representativas da sociedade civil, suscita questões que dizem respeito não apenas à consolidação da democracia eleitoral, mas sobretudo à ampliação e aprofundamento de novas esferas da vida pública, assim como às condições e circunstâncias nas quais os distintos projetos políticos emergem e se consolidam.

Na América Latina, as temáticas da transição e da consolidação da democracia, que dominaram as análises sobre o Continente por mais de uma década, vem sendo complementadas ou, para alguns estudiosos, substituídas, por novas preocupações teóricas e políticas. Para Dagnino (2006), as novas abordagens decorrem da combinação de três fatores. O primeiro deles diz respeito à consolidação da democracia eleitoral em todo o continente que, embora com graus variados, tem assegurado que as crises políticas recentes, em alguns países, tenham sido resolvidas por vias constitucionais, afastando o perigo de volta ao autoritarismo. O segundo está relacionado ao crescente processo de insatisfação, em todos os países latino-americanos, com os resultados de suas democracias, em termos de justiça social, eficácia governamental e inclusão política. O terceiro fator resulta dos vários experimentos em curso na América Latina, no sentido de ampliar o campo da política e da construção da cidadania, re-significando a idéia mesma de democracia, na direção de um novo projeto democrático baseado no reconhecimento e inclusão das diferenças, na aquisição e exercício dos direitos, na institucionalização de espaços públicos de caráter decisório, e na participação política da sociedade. Para aquela autora, é precisamente a importância desse campo de experiências que deu lugar a uma renovação do debate sobre a democracia. Esse debate, atualmente, se caracteriza, basicamente, pela disputa entre dois projetos políticos, o neoliberal e o democrático participativo, os quais, usando os mesmos conceitos e apelando a discursos parecidos, são, de fato, completamente distintos.

O processo coincide com o surgimento, na arena pública internacional, de novos discursos políticos das agências multilaterais de desenvolvimento, revalorizando o papel da sociedade civil na construção da democracia e da governabilidade. Nessa arena internacional, também estão em disputa, em um discurso aparentemente homogêneo, diversos projetos políticos, uns orientados para a participação como modo de assegurar a governabilidade, e outros voltados para a defesa da racionalidade técnico-gerencial, expressamente despolitizados.

No Brasil, a situação não difere, substantivamente, de outros países latino-americanos que vivenciaram regimes totalitários, nas últimas décadas. Passados mais de vinte anos da abertura política, acontecimentos significativos como, por exemplo, os novos direitos constitucionais ligados a identidades coletivas, a expansão do associativismo e o surgimento de instituições representativas da sociedade civil, tiveram alcance limitado na modificação dos mecanismos através dos quais as desigualdades sociais se reproduzem. O fato do nosso país ter vivenciado cerca de cinquenta anos de crescimento acelerado, sobretudo dos anos trinta até o início dos anos oitenta do século vinte, com grande mobilidade espacial e social e com um expressivo desempenho econômico, contribuiu, como observou Lahuerta (2003), para que o século fosse marcado “por uma inspiração prometeica de modernização e de progresso material a qualquer custo”. No entanto, se é verdadeiro que, do ponto de vista econômico, o balanço do século possa deixar uma impressão favorável, a avaliação não é tão positiva quando nos referimos ao enfrentamento da questão dos direitos de cidadania.

A mudança do regime político brasileiro, em meados da década de 1980, significou a adesão, ao menos nominalmente, a princípios que regem um tipo de democracia, ou seja, a democracia representativa. A importância do Estado de direito, do pluralismo político e das regras processuais que passaram a reger as formas de interação política, corresponderam a uma transformação significativa na agenda de mudança dos setores democráticos. Ao mesmo tempo, inserção mais efetiva do país no processo de globalização, que se intensificou ao final daquela década, incidiu fortemente sobre o processo de reconfiguração dos atores sociais, assim como sobre o próprio Estado, em termos de uma redução considerável de suas capacidades, seja de governo seja de atuar no sentido da proteção dos segmentos sociais excluídos daquele processo. Os requisitos impostos pela necessidade de adquirir e consolidar credibilidade nos mercados financeiros externos e internos, entraram em conflito com as demandas da sociedade organizada, levando à definição de novos critérios de legitimação do Estado. E a construção da nova ordem

internacional passou a ser fator fundamental da construção da política, influenciando as regras processuais de ordenamento e regulação das relações entre os diversos atores, levando à formação de uma instância minimamente legitimada pelos atores estratégicos, entre eles o Estado e o mercado, em torno de relações que são, ao mesmo tempo, de força e de cooperação. Assim, ao mesmo tempo em que a democracia passou a ser um componente central do processo de reinvenção do Estado, os próprios critérios de desempenho democrático foram flexibilizados para incluir, por exemplo, a boa gestão da economia e a estabilidade dos preços como bens públicos prioritários. O desenvolvimento econômico, o emprego e a distribuição de renda converteram-se em metas de ação coletiva e passaram a influenciar os termos nos quais se define a disputa pelo poder. No novo contexto, o Estado fortaleceu o seu papel de agente estratégico da mudança social, uma vez que o sistema econômico, mesmo articulado globalmente e funcionando com regras cada vez mais homogêneas entre as empresas e os territórios que o constituem, não retira do Estado a condição de unidade elementar da política. Além disso, as sociedades nacionais continuam a ser o principal espaço de sociabilidade e o lócus de construção das políticas públicas. Para Fiori (2001), a globalização coloca um grave problema de governabilidade para os países periféricos, principalmente pela forma como os novos mercados globalizados afetam a capacidade dos governos nacionais de manterem as condições mínimas da unidade territorial e da solidariedade federativa dos seus territórios.

A formação de novas arenas decisórias e a criação de instrumentos de incorporação de atores tradicionais e emergentes ao processo político colocaram o desafio, não apenas para uma classe política historicamente constituída mas para a sociedade como um todo, de reinventar as regras básicas que ordenam as relações entre Estado e sociedade, através de um projeto comprometido com a ampliação do escopo da política participatória e a incorporação do país na dinâmica internacional. É conveniente observar que, embora as formas de atuação, sobretudo no que se refere a modelos institucionais resultantes do aprendizado durante o regime militar, constituam novidade na cena política, suas raízes vem de um contexto onde a democracia de massas foi se constituindo a partir de uma sociedade estratificada, na qual as elites governamentais e a classe política tinham diante de si o desafio de promover o desenvolvimento com a incorporação das massas trabalhadoras ao sistema econômico e político.

O agravamento da crise econômica e da questão social, somados à luta pela democratização do país, levaram à crise de legitimidade do Estado, que se acentuou na segunda metade da década

de 1980, com a redemocratização. A busca por novos espaços de participação da sociedade civil consubstanciou-se, entre outros aspectos, pela definição, no texto constitucional de 1988, de instrumentos ativadores da publicização na formulação e na gestão de políticas públicas. A exemplo do que aconteceu em outros países e em grande medida sob a influência de organismos internacionais, a reforma do Estado brasileiro, que sucedeu à promulgação da nova Carta constitucional, priorizou o nível local como espaço de experiências inovadoras na gestão de programas e projetos governamentais. Nesse sentido foram institucionalizados mecanismos de transferência de parcelas de poder do Estado para a sociedade civil, induzindo a mudanças substantivas na dinâmica das relações entre Estado e sociedade.

A crescente transferência de responsabilidades e de competências do governo federal para os governos locais, resultou em transformações significativas nas instituições de governo local do País, alterando o sistema de decisões municipais e as práticas dos atores políticos. Ainda em decorrência da nova Constituição, surgiram novas formas de associativismo civil e foram criadas novas esferas de interlocução pública. As leis, decretos e outras medidas legais, decorrentes das disposições gerais da Carta constitucional, transformaram grande parte das reivindicações dos movimentos sociais em direitos, possibilitando que se convertessem em direitos de cidadania. Desde então, a participação da sociedade civil passou a ser concebida como intervenção social planejada, interferindo em todas as fases da formulação e implementação de políticas públicas.

Nesse contexto e também em decorrência de dispositivos constitucionais, teve início, nos anos noventa, a institucionalização de uma multiplicidade de conselhos, entre os quais se destacam os conselhos setoriais de políticas públicas e os conselhos municipais de desenvolvimento. A Constituição instituiu a obrigatoriedade de conselhos setoriais, nas áreas de educação, saúde, assistência social e trabalho, e criança e adolescente, condicionando o repasse de recursos federais para os estados e municípios, à implementação desses conselhos.

Durante toda a década seguinte, os conselhos proliferaram por todo o país, não apenas nas áreas definidas na Constituição, mas em várias outras, a exemplo dos conselhos do meio ambiente, da política urbana, da política agrícola, do transporte e das questões de gênero, geração e raça. Atualmente, estima-se, a partir de dados do IBGE, que existam cerca de 30 mil conselhos, distribuídos entre as várias modalidades e espalhados por todo o território nacional. Por exigência constitucional, os conselhos tem composição paritária entre governo e sociedade, garantindo a metade da representação para as instituições da sociedade civil e metade para a

representação de órgãos governamentais. Embora estejam vinculados a órgãos públicos, eles tem autonomia para definir as regras e a dinâmica de funcionamento, com a participação de todos os segmentos representados, inclusive o setor público. Quanto ao poder de decisão, os conselhos podem ter caráter deliberativo ou consultivo, participando do processo de gestão de uma política pública, da implementação à avaliação dos resultados.

O Estado de Pernambuco possui uma experiência significativa na implementação e funcionamento de conselhos municipais. No início da década de 1990, o Governo estadual, recém empossado, tendo em vista as disposições gerais da Constituição Federal e as diretrizes da nova gestão estadual, deu início à criação de conselhos municipais de desenvolvimento, em todos os 185 municípios que compõem a área geográfica do Estado. Somados aos conselhos municipais, existem os conselhos setoriais de políticas públicas, nas áreas definidas pela Constituição Federal, nos níveis estadual e municipal, além dos conselhos temáticos e outros que foram surgindo em decorrência de novas políticas públicas. Estima-se que exista, atualmente, em todo o Estado, cerca de 1.500 conselhos, entre as várias modalidades e distribuídos pelos municípios, o que significa uma grande concentração de recursos e de energia nesses espaços institucionais, a requerer, sempre, a atualização das análises sobre o papel que representam ou podem representar no aperfeiçoamento da cidadania e na construção de um consenso em torno de ações públicas que busquem compatibilizar desenvolvimento e equidade.

Mesmo antes da institucionalização dos conselhos municipais, o Estado de Pernambuco vinha acumulando a experiência com programas de caráter participativo. Já nos idos de 1970, na condição de integrante de um programa de nível regional, promovido pelo Banco Mundial e direcionado a pequenos produtores rurais no Nordeste, as equipes técnicas de diversas secretarias estaduais, juntamente com técnicos da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, participaram execução e acompanhamento de projetos participativos. Antes da instalação dos governos militares no País, as políticas direcionadas às áreas rurais, em todo o país, eram políticas macroeconômicas, relativas a preços, câmbio e juros, que só indiretamente atingiam os pequenos produtores rurais. Com as mudanças no quadro político-institucional de meados da década de sessenta, a busca de legitimação dos governos militares passou a ser buscada na modernização econômica, de cujas diretrizes, explicitadas no II Plano Nacional de Desenvolvimento, faziam parte os Programas de Desenvolvimento Rural Integrado – PDRIs. O objetivo principal dos PDRIs era romper com as formas produtivas de auto subsistência, criando

condições para o surgimento de um novo tipo de produtor, articulado com os mercados capitalistas. O Banco Mundial já vinha, desde o pós guerra, incentivando outros países latino-americanos a executarem projetos desse tipo e deu apoio técnico e financeiro aos PDRIs, que eram planejados e coordenados regionalmente pela SUDENE. Seguindo a orientação do órgão financiador, extensas faixas do semi árido nordestino tornaram-se alvo de uma ação coordenada, envolvendo interesses econômicos mais amplos do que os situados nos espaços geográficos dos projetos locais. No final dos anos setenta os PDRIs passaram a fazer parte do POLONORDESTE e incorporaram aos objetivos econômicos uma série de serviços, como educação, saúde e infraestrutura, selecionando áreas de atuação segundo critérios ecológicos e climáticos, além dos critérios econômicos. A intenção era a de que as áreas selecionadas, denominadas “pólos rurais de desenvolvimento”, representassem os graus diferenciados de desenvolvimento Região, e a lógica de intervenção previa a criação de condições para que espaços “não plenamente desenvolvidos” pudessem alcançar patamares mais elevados de desenvolvimento.

Na esteira da crise da dívida que afetou as condições do financiamento internacional, nos anos de 1980, o Banco Mundial fez uma revisão crítica dos PDRIs, concluindo pela ineficiência dos mesmos, tendo em vista o tamanho do público contemplado, o volume dos recursos investidos e a repercussão das ações sobre a atenuação das disparidades regionais. Como resultado das críticas do Banco, de reuniões com técnicos envolvidos na execução dos programas e das demandas da sociedade civil que já se reorganizava, os PDRIs foram desativados e surgiu em seu lugar o Programa de Apoio à Pequena Produção Rural – PAPP, inserido num conjunto programático maior, o Projeto Nordeste. O novo programa, assim como o anterior, preconizava o apoio ao pequeno produtor rural, através do crédito, da assistência técnica e da pesquisa, mas procurava romper com o caráter generalista dos PDRIs, trazendo para o centro das preocupações problemas mais concretos ligados à produção e não devidamente contemplados naquele programa. E trazia outra novidade que era a descentralização do programa, quando os Estados do Nordeste passaram a executar diretamente as ações, ficando a SUDENE encarregada da distribuição dos recursos e da supervisão geral de cada etapa executada.

O PAPP foi criado num momento em que o Brasil enfrentava uma grande crise econômica e também acelerava o seu processo de abertura democrática. Refletindo os novos tempos, o PAPP tinha um sub-programa, denominado Apoio às Pequenas Comunidades Rurais – APCR, o qual previa a criação de comissões ou conselhos municipais, integrados por representantes da

sociedade civil e encarregados de refletir sobre as necessidades locais e propor a elaboração de projetos comunitários, a serem encaminhados aos coordenadores do programa, através das associações locais. O conjunto das ações do PAPP em Pernambuco foi inserido nos Planos Estaduais de Desenvolvimento, em várias gestões, tomando as denominações de PRORURAL, PCPR e RENASCER, para fazer a diferença de cada gestão.

Na atual gestão estadual, o programa voltou a ser denominado PRORURAL, mas sofreu algumas modificações com relação ao programa anterior de nome idêntico. Do ponto de vista conceitual, segundo a equipe técnica do programa, a orientação central é o desenvolvimento local e a busca da sustentabilidade do desenvolvimento.

O desenvolvimento local e a busca da sustentabilidade do desenvolvimento. O desenvolvimento local está inserido numa realidade mais ampla e complexa, com a qual interage e da qual recebe influências e pressões, positivas e negativas. Nas condições contemporâneas de economia globalizada, o desenvolvimento local representa também alguma forma de integração econômica com o contexto regional e nacional, que gera e redefine oportunidades, exigindo maior competitividade e especialização.

A operacionalização do PRORURAL é feita através dos já citados conselhos municipais de desenvolvimento, implementados no início dos anos noventa. A equipe técnica do programa vem discutindo e procurando reformular esses conselhos, com a assessoria do Banco Mundial, que continua sendo o principal financiador do programa. Uma modificação importante que a equipe introduziu, relativa à composição dos conselhos, foi a mudança na representação, que passou de paritária (50% e 50%), como na maioria dos conselhos existentes, para 80% da representação da sociedade civil (associações comunitárias e cooperativas) e 20% incluindo a representação governamental, ONGs, Bancos e outros setores interessados. Com a modificação, buscou-se atenuar o peso da influência da representação do poder público nas decisões dos conselhos. A equipe também está trabalhando na capacitação dos conselheiros representantes dos possíveis beneficiários, no sentido de informá-los sobre as decisões governamentais que lhes dizem respeito e torna-los mais familiarizados com certas formalidades burocráticas para elaboração de projetos de financiamento. E tem buscado também identificar as possíveis formas de colaboração entre conselhos, na perspectiva do desenvolvimento territorial.

Atualmente, no âmbito do município e com relação ao mundo rural, convivem os conselhos municipais ligados ao PRORURAL e aqueles ligados ao Programa Nacional de Apoio à

Agricultura Familiar – PRONAF, criado pelo Governo Federal, em meados da década de 1990. Estes últimos, em decorrência de fazerem parte de um programa de âmbito nacional e com maior disponibilidade de recursos, possuem maior visibilidade e tem sido objeto de um número razoável de avaliações.

O PRONAF estabeleceu uma nova lógica operacional para a liberação de recursos aos agricultores familiares, exigindo a criação, no município a ser beneficiado, de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural – CMDRs, dos quais os agricultores familiares deveriam participar, através de suas organizações representativas. Além disso, o programa exigiu a elaboração de Planos Municipais de Desenvolvimento Rural e seus respectivos Planos de Trabalho, a serem aprovados pelos CMDRs, antes do envio à Caixa Econômica, para aprovação final e repasse de recursos. Os CMDRs tem mobilizado um número significativo de atores, envolvidos, de formas diversas, no desenvolvimento de cada município.

Assim como ocorreu com o PRORURAL, no início da década de 2000, quando começou a ganhar força, sobretudo no âmbito governamental e sob a influência dos organismos internacionais, a discussão sobre as dificuldades de promoção do desenvolvimento rural tendo como base a unidade administrativa do município, o PRONAF também rediscutiu sua proposta. Do ponto de vista econômico e tomando como exemplo a execução das obras do PRONAF – infra-estrutura, constatou-se que a racionalização e realocização da infra-estrutura e serviços públicos municipais, tais como a recuperação de estradas vicinais, linhas de tronco de energia elétrica, construção de armazéns comunitários e obras hídricas de uso coletivo, são ações que extrapolam as fronteiras municipais e requerem um volume de investimentos cujo retorno depende de uma escala de recursos que também vai além do município. Do ponto de vista social, discutiu-se a necessidade de ampliar a capacidade de mobilização e organização da sociedade civil para além das fronteiras municipais, como forma de contrapeso ao clientelismo característico das políticas sociais de base localista.

No início de uma nova gestão presidencial, em 2003, foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT, no âmbito do Ministério do desenvolvimento Agrário – MDA. A criação da nova secretaria significou o abandono do município como referência para a linha de crédito do PRONAF, e a incorporação da noção de “desenvolvimento territorial” aos programas de desenvolvimento rural. Na justificativa para a mudança de enfoque, o argumento foi que o município, na maioria das vezes, é uma instância pouco adequada para gerir a rede de relações

necessárias ao desenvolvimento rural, embora continue sendo decisiva e centro das decisões políticas a nível local. Uma vez que o município é insuficiente para responder ao estímulo de uma proposta de desenvolvimento, faz-se necessário ampliar o raio de relações sociais, através de ações coordenadas entre os municípios. Abramovay e Beduschi (2004), ao defenderem a idéia do planejamento territorial argumentam que “o País necessita de organizações intermediárias, além dos limites municipais, mas aquém dos próprios Estados, que possam corporificar a construção conjunta de projetos estratégicos ao alcance da participação real dos grupos sociais nele interessados”.

Os projetos de âmbito territorial seriam a base de uma nova relação entre os atores locais e o Estado, viabilizada através dos chamados “contratos de desenvolvimento”, e não mais através de transferências controladas de recursos, como no modelo anterior. Aqueles autores argumentam que, no Brasil, as organizações públicas voltadas para o desenvolvimento regional são historicamente marcadas pela centralização das iniciativas e pela falta de articulação real com experiências vividas pelos atores locais, inibindo o surgimento de experiências inovadoras “que reflitam a construção de projetos inéditos de aprendizagem localizada”. A noção de território traz, assim, uma nova dimensão à idéia de planejamento, substituindo a idéia tradicional de alocação de recursos pela idéia da criação de recursos através de organizações que sejam realmente significativas para os atores locais.

A dimensão da sustentabilidade também faz parte das preocupações do MDA. De acordo com documento publicado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Sustentável – CONDRAF, ligado àquele ministério, o Brasil comporta uma multiplicidade de ambientes físicos, recursos naturais, agroecossistemas, sistemas agrários, etnias, culturas e relações sociais, demonstrando que o espaço rural brasileiro não é uniforme, mas diverso, plural e heterogêneo. As diversidades sociais e regionais não devem ser vistas como fatores limitadores do processo de desenvolvimento, mas como potencializadores e dinamizadores da implementação de um projeto de desenvolvimento sustentável para o Brasil rural.

Para viabilizar o programa de desenvolvimento rural sustentável a SDT identificou 118 territórios, cobrindo 1833 municípios, distribuídos pelos estados que compõem a área total do país. No Estado de Pernambuco, estão 07 dos territórios identificados, cobrindo 90 municípios, distribuídos pelas regiões da Zona da Mata (19), agreste (27) e Sertão (44).

Ao se completar uma década da implantação dos primeiros conselhos, ou seja, no início dos anos 2000, surgiu um número razoável de estudos e avaliações dessas experiências participativas, realizadas por órgãos governamentais, instituições de pesquisa, ONGs e outras entidades que cuidam da questão. Os estudos iniciais, assim como outros que atualmente tem sido feitos, destacam aspectos contraditórios dos conselhos, ora enfatizando a sua submissão a esquemas tradicionais de poder, ora buscando demonstrar a sua possibilidade de operacionalizar as demandas dos diversos segmentos sociais, especialmente aqueles historicamente excluídos do processo político. Para os defensores da segunda hipótese, como Abramovay (2001), por exemplo, o papel fundamental dos conselhos seria o de identificar e viabilizar, sobretudo nas regiões mais pobres, as potencialidades de desenvolvimento que os mecanismos convencionais de mercado não são capazes de mobilizar. No entanto, segundo ele, na maioria dos casos este papel não está sendo cumprido, devido, especialmente, aos critérios de escolha dos municípios beneficiados. Esses critérios favorecem a burocratização dos conselhos que tendem a se tornar meros instrumentos através dos quais o poder local recebe recursos do governo federal. E a situação é agravada pelo despreparo dos representantes da sociedade civil e dos técnicos envolvidos na constituição e funcionamento dos conselhos.

Percebemos que os inúmeros trabalhos já desenvolvidos sobre os conselhos, sejam eles municipais, gestores de políticas, ou de qualquer outra natureza, tem buscado, em sua maioria, identificar e explicar os fatores que propiciam ou inibem a construção de esferas públicas capazes de incorporar e compatibilizar os distintos interesses da sociedade organizada. Desde a abertura política dos anos oitenta, as gestões municipais vem se sucedendo, com desempenhos variados no que se refere à gestão pública participativa. Não obstante os diferentes pontos de vista sobre as causas do sucesso ou do fracasso da implementação desse tipo de gestão, permanece, quase como unanimidade, a idéia de que a participação da sociedade civil no processo decisório é condição básica para a democratização da gestão pública. Nesse sentido, o tema da participação da sociedade civil em processos que envolvem decisão e partilha de poder, permanece um tema a merecer reflexão não só de estudiosos mas da sociedade em geral. Além disso, tendo em vista as inúmeras críticas feitas ao funcionamento dos conselhos, surge a indagação sobre as possibilidades e limites desse mecanismo institucional, enquanto mecanismo de publicização de conflitos e construção de consensos.

Os elementos até aqui explicitados, delimitam a problematização do nosso objeto de estudo e possibilitam esclarecer os recortes da abordagem desenvolvida. Partimos da observação de que as discussões sobre o significado político dos conselhos, assim como sobre as conseqüências de sua institucionalização na construção da cidadania, continuam despertando posições críticas e questionadoras, sobretudo no que diz respeito à qualidade e aos resultados da participação da sociedade civil nesses espaços. Em vista disso, consideramos importante realizar um estudo circunstanciado de uma dessas experiências participativas, na intenção de contribuir para a compreensão de suas possibilidades e de seus limites. Como foi dito, já existe um número razoável de estudos sobre a questão, a maioria realizada quando se completava uma década da criação dos primeiros conselhos e se buscava avaliar os primeiros resultados. O nosso trabalho é apenas mais um, que buscou incorporar os resultados das primeiras avaliações, identificando os elementos responsáveis pelas transformações recentes, a partir de novas informações.

Entendemos que as lutas pela democratização da sociedade brasileira, sobretudo nas últimas décadas, são expressões das tentativas de constituir esferas públicas que incorporem a conquista de direitos e a construção democrática do Estado. Nesse sentido, os conselhos municipais de desenvolvimento podem significar um impulso de publicização de conflitos e de construção de consensos, direcionados à melhoria das condições de vida das populações locais, na medida em que consigam se consolidar como espaços públicos, definindo regras e critérios mediadores das relações Estado-sociedade. Esses critérios dizem respeito, sobretudo, à transparência das ações, ao controle social e à representação efetiva dos interesses coletivos. Assumimos a construção democrática como um processo multifacetado, resultante da disputa entre projetos políticos distintos que, no interior da sociedade civil e nos diversos níveis do aparato estatal, confrontam distintas concepções sobre a própria natureza e os limites desse processo.

A problematização dessas questões estimulou-nos, também, à reflexão sobre as potencialidades dos conselhos municipais como indutores de uma nova cultura política que atue sobre os membros integrantes dos conselhos, no sentido de capacitá-los a transcender o nível corporativo de suas representações, constituindo-se em tradutores de demandas sociais mais amplas que contribuam para democratizar a gestão pública. O confronto entre formas de cooptação política e formas autônomas de representação, na relação entre governo e sociedade civil no interior dos conselhos, resultam em tendências integradoras e cooptadoras que, muitas vezes, minam as possibilidades de construção da esfera pública. Nesse sentido, os esforços de

participação da sociedade civil nos conselhos podem representar elementos importantes para a democratização da gestão pública e para a ampliação dos espaços de inclusão de direitos dos segmentos sociais a serem alcançados pelas políticas a eles dirigidas.

Para desenvolver a problematização que é objeto deste trabalho, foi realizada uma pesquisa, centrada na análise dos conselhos municipais de desenvolvimento no Estado de Pernambuco, implementados a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. Os conselhos representam um espaço privilegiado de efetivação das relações entre Estado e sociedade, além da possibilidade de construção de esferas públicas capazes de incorporar ao processo decisório o movimento da multiplicação de sujeitos sociais, organizado nas últimas décadas. Além dos conselhos municipais, a pesquisa buscou resgatar a trajetória de programas e projetos desenvolvidos no Estado, nas três últimas décadas. No desenvolvimento do trabalho, buscamos refletir sobre três questões básicas, a saber, o papel da representação como elemento definidor da democracia, o espaço institucional como lócus privilegiado de mobilização da sociedade civil e da representação de interesses, e o papel do Estado como mediador de interesses. Para responder a essas questões, estabelecemos três objetivos, quais foram, o resgate dos principais momentos do debate teórico sobre as relações entre Estado e sociedade, a trajetória dessas relações no que concerne à sociedade brasileira, e a trajetória de constituição, dinâmica e funcionamento dos conselhos municipais de desenvolvimento, enquanto espaços privilegiados de construção de esferas públicas.

Para construção do universo empírico, foram realizadas 20 entrevistas, a partir de um roteiro de questões abertas, relacionadas com as indagações básicas já mencionadas. As entrevistas foram realizadas no período de março a julho do ano de 2008 e buscaram as opiniões de representantes de entidades civis e órgãos governamentais nos conselhos, além da opinião de consultores autônomos e outros ligados a setores de governo, não diretamente representados nos conselhos. Além das entrevistas, foram analisados relatos de participação em reuniões dos conselhos, atas de reuniões, além de documentos relativos à constituição e funcionamento dos conselhos. O trabalho valeu-se, ainda do valioso aporte de relatórios de pesquisa e trabalhos acadêmicos publicados sobre o tema dos conselhos, sobretudo no início da década de 2000.

Para apreensão da temática, o trabalho apoiou-se numa bibliografia ampla, selecionada na intenção de cobrir a diversidade de ângulos necessários à compreensão do objeto. Entre os conceitos utilizados como suporte da análise, destacamos o conceito de esfera pública, nos termos

propostos por Habermas, com as necessárias complementações de autores como Cohen e Arato (1992) ou Avritzer (2004), por exemplo, que buscam complementar o modelo discursivo inicial com os aportes trazidos pela intensa pluralização societária do mundo contemporâneo.

Em função dos objetivos propostos, o trabalho está organizado em duas partes. A primeira compreende a introdução e dois capítulos: o primeiro capítulo, de caráter teórico, é dedicado a uma revisão bibliográfica das relações entre Estado e sociedade, e o segundo se refere às relações entre Estado e sociedade no Brasil.

A segunda parte compreende dois capítulos e as considerações finais. O terceiro capítulo é constituído do estudo de caso, relativo aos conselhos municipais de desenvolvimento, no Estado de Pernambuco. O capítulo contém, ainda, informações sobre avaliações realizadas por outros pesquisadores, sobre o tema dos conselhos. O quarto capítulo é dedicado à análise dos dados que compõem a base empírica do trabalho de tese. Os dados são, basicamente, as entrevistas, os relatos de participação em reuniões, além do resultado da leitura de atas das reuniões dos conselhos e de outros documentos considerados relevantes.

Nas considerações finais, buscamos identificar alguns elementos que possam contribuir para o entendimento da diversidade de composição e funcionamento dos conselhos municipais de desenvolvimento, enquanto espaços de construção da cidadania.

## **CAPÍTULO I**

### **ESTADO E SOCIEDADE: UMA BREVE REVISÃO BIBLIOGRÁFICA**

#### 1. Introdução

Neste capítulo procuramos identificar e analisar, no vastíssimo tema das relações entre Estado e sociedade, alguns elementos considerados relevantes para a compreensão do nosso objeto de pesquisa.

Em tempos de grande instabilidade, mudança e aceleração histórica, como os que agora vivenciamos, os marcos teóricos e ideológicos através dos quais as sociedades buscam compreender-se, são, como observou Ianni (1992), substituídos de modo extremamente rápido, reduzindo a capacidade de acumulação de conhecimento, prejudicando a consolidação da pesquisa e produzindo uma obsolescência intelectual prematura. Experimentamos, como observou aquele autor, um momento epistemológico fundamental, quando o paradigma clássico das ciências sociais, fundado na reflexão sobre a sociedade nacional, está sendo subsumido, formal e realmente, pelo paradigma fundado na reflexão sobre a sociedade global. Embora a sociedade nacional continue a existir, e são provas disso os nacionalismos, regionalismos e fundamentalismos, “ela não dá conta, nem empírica nem metodologicamente, de toda a realidade na qual se inserem indivíduos e classes, nações e nacionalidades, culturas e civilizações”. As forças sociais, econômicas, políticas e culturais que operam em escala mundial, colocam o dilema da reformulação das condições de soberania e hegemonia e do papel qualitativamente novo que o Estado desempenha neste ciclo atual de expansão do capitalismo. A multiplicidade de interesses e o surgimento de novas identidades coletivas questionam, por sua vez, as formas tradicionais de luta política e levam à necessidade de rediscussão dessas formas e das novas possibilidades de organização de interesses. Entendemos, em concordância com vários estudiosos, que não é possível obter todas as respostas que a realidade atual apresenta, a partir de um único teórico. Nesse sentido, buscamos em vários autores, clássicos e contemporâneos, os conceitos, as

categorias e as interpretações que julgamos necessárias para compreender a realidade contemporânea, especialmente no que concerne às relações entre Estado e sociedade, de interesse especial para o nosso trabalho. O tema é vasto e o percurso é longo, mas vamos tentar identificar o que consideramos relevante, em cada momento.

## 2. O Estado na concepção clássica, nas teorias liberais e na tradição marxista

A teoria clássica do Estado, como sabemos, surgiu com a mudança nas condições do poder econômico e político da Europa do século dezessete, condições que resultaram na série de guerras civis por todo o continente, na crise do feudalismo e na consolidação das monarquias nacionais, centralizadas e autoritárias. Os filósofos políticos dos séculos dezessete e dezoito basearam suas teorias do Estado na natureza humana, no comportamento individual e na relação entre os indivíduos. Em outras palavras, a filosofia política clássica, baseada numa filosofia do sujeito e no individualismo, não punha em discussão a legitimidade do indivíduo, argumentando que a sociedade tem primazia sobre o Estado e a questão que se colocava era a da necessidade de se estabelecer os limites da legitimidade do Estado. Para Cardoso (1993), as respostas a essa questão variaram para Hobbes, Locke e Rousseau, mas em todas elas havia a preocupação de legitimar o Estado frente a sociedade, uma vez que, em si mesmo, o Estado não aparecia como legítimo.

Com o desenvolvimento do capitalismo inglês e francês, surgiu a teoria do Estado liberal, baseada nos direitos individuais e na ação do Estado de acordo com o “bem comum”. O autor mais representativo dessa época foi Adam Smith, cujas idéias constituíram a base de discussão para o pensamento utilitarista, representado na doutrina liberal do século dezanove, e para o pensamento neoliberal, que é hegemônico em grande parte das discussões sobre o Estado contemporâneo. No seu mais importante livro, “A Riqueza das Nações”, escrito em 1776, Smith procurou demonstrar que as paixões humanas são submetidas a impulsos irresistíveis de ganho material e que esse motivo era realmente desejável “porque resultou no mais importante bem para o maior número de pessoas”. Com Smith, os diversos desejos ou aspirações da existência humana, que eram questões importantes na economia política clássica, foram reduzidos ao fator econômico, uma vez que o ganho material era, para ele, o instrumento através do qual o ser

humano conseguiria a sua realização. Além de afirmar que os desejos humanos podem ser reduzidos ao desejo de ganho material, ele acreditava que cada indivíduo, agindo em seu próprio interesse econômico, quando colocado numa coletividade, maximizaria o bem estar coletivo:

“O esforço natural de cada indivíduo para melhorar sua própria condição, quando se permite exercê-la com liberdade e segurança, é, a princípio, tão poderosa que ele, sozinho e sem nenhum auxílio, não somente é capaz de conduzir a sociedade à riqueza e à prosperidade, mas de superar uma centena de obstáculos inoportunos, colocados muito freqüentemente pela loucura das leis humanas para dificultar ações.”<sup>1</sup>

O Estado, na teoria de Smith, tem um papel periférico, uma vez que a dinâmica social fundamental é dada pelo mercado livre e sua “mão invisível”. Ao Estado caberia fornecer a base legal para que o mercado pudesse maximizar os “benefícios dos homens”. Caberia também ao Estado uma segunda função, de caráter educativo, que seria a criação de uma nova moralidade, compatível com os tempos da economia de mercado que substituiu o mercantilismo semifeudal e o domínio dos proprietários de terra. A sociedade e sua ordem só são possíveis, segundo ele, porque os sentimentos morais que governam o comportamento humano geralmente conduzem à interação positiva entre os indivíduos e, nesse sentido, o Estado é uma das virtudes mais elevadas que o homem pode ter:

“o amor ao país parece, em casos comuns, envolver dois princípios diferentes; o primeiro um certo respeito a reverência pela constituição ou forma de governo que está efetivamente estabelecida; e o segundo, um desejo fervoroso de tornar a condição de nossos concidadãos tão segura, respeitável e feliz quanto possível”.<sup>2</sup>

Até os anos trinta do século dezenove, como sabemos, a força propulsora das sociedades capitalistas residia na produção da empresa privada e o setor privado era o centro da mudança social. Por essa razão, como vários estudiosos já assinalaram, Marx e outros teóricos da época discutiram o Estado como elemento importante, mas não como elemento central de suas análises. Marx não desenvolveu uma teoria acabada sobre o Estado e as concepções marxistas do Estado

---

<sup>1</sup> Adam Smith, “A Riqueza das Nações”, citado por Carnoy, 1988, pág.37

<sup>2</sup> Idem, “Teoria dos Sentimentos Morais, citado por Carnoy, 1988, pág.42

são deduzidas das suas críticas a Hegel, do desenvolvimento de sua teoria sobre a sociedade, incluindo a teoria da economia política, além de suas análises de conjunturas históricas específicas, como a Revolução de 1848 na França e a ditadura de Luís Napoleão ou a Comuna de Paris de 1871. A variedade de interpretações possíveis dessas fontes levou a um debate considerável entre os teóricos, embora, com variações de ênfase, todas as interpretações se baseiem em alguns fundamentos analíticos da obra de Marx. Esses fundamentos são bastante conhecidos, mas convém lembrá-los para efeito de nossa análise. Em primeiro lugar, ele considerava as condições materiais de uma sociedade como a base de sua estrutura social e da consciência humana. Em oposição a Hegel, que falava do Estado como uma coletividade idealizada, não histórica, e que transcendia a sociedade, ele escreveu:

“as relações jurídicas, assim como as formas de Estado, não podem ser tomadas por si mesmas nem do chamado desenvolvimento geral da mente humana, mas tem suas raízes nas condições materiais de vida, em sua totalidade.....Na produção social de sua vida, os homens entram em relações determinadas, necessárias e independentes de sua vontade, relações de produção que correspondem a um grau determinado de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais”<sup>3</sup>

Marx coloca, assim, o Estado em seu contexto histórico e o submete a uma concepção materialista da história, ao afirmar que não é o Estado que molda a sociedade, mas a sociedade que molda o Estado. A forma que toma a sociedade é, por sua vez, uma consequência do modo dominante de produção e das relações de produção inerentes a esse modo. Em segundo lugar e novamente em oposição a Hegel, Marx afirma que o Estado, emergindo das relações de produção, não representa o bem comum, mas é a expressão política da estrutura de classes inerente à produção. Uma vez que a classe capitalista tem um controle especial sobre o trabalho no processo de produção, ela estende seu poder ao Estado e a outras instituições da sociedade. Assim sendo, o Estado não está acima do conflito de classes, mas profundamente envolvido nele e sua intervenção no conflito é condicionada pelo seu caráter essencial de instrumento da dominação de classe. O terceiro ponto da teoria do Estado de Marx que nos interessa, diz respeito ao papel que, na sociedade capitalista, o Estado representa como braço repressivo da

---

<sup>3</sup> Marx e Engels, “Manifesto do Partido Comunista – 1848”.

burguesia. Segundo ele, a ascensão do Estado como força dominante para manter sob controle os antagonismos de classe, evidencia não apenas a sua natureza de classe, mas também a sua função repressiva, no interesse da classe dominante. No entanto, Marx e Engels admitiam que o Estado não é apenas uma extensão da classe governante, mas ele também expressa uma vontade geral de organização da sociedade, uma necessidade que existe, não importando qual seja a estrutura de classes de um determinado momento histórico: “o Estado que surge das condições materiais de existência dos indivíduos também tem a forma de uma vontade dominante”. O problema é que, enquanto houver uma classe dominante nas relações sócio-econômicas, essa classe vai utilizar essa necessidade geral de organização para moldar o Estado segundo seus interesses de classe.

Marx também admite que o Estado pode ter uma certa parcela de autonomia, sobretudo em momentos específicos da história, quando nenhuma classe tem poder suficiente para governar através do Estado. Nesses casos, é o próprio Estado, através do Executivo, que exerce a dominação. Ele cita o exemplo da França e afirma que Bonaparte só foi capaz de tomar o poder, depois que todas as classes sociais mostraram sua incapacidade de dominar e se esgotaram no processo de tentar fazê-lo. O Estado bonapartista surgiu, assim, num período excepcional, constituindo uma exceção à forma “normal” do Estado burguês, mas não alterando, em essência, as relações de produção, uma vez que o controle da economia permaneceu nas mãos da burguesia. Para Marx, um Estado autônomo desse tipo tem um caráter transitório, permanecendo apenas até quando a burguesia e o proletariado recuperem forças para lutar em condições favoráveis.

A partir das idéias de Marx e Engels, que forneceram a concepção geral do Estado capitalista, Lênin, no contexto da revolução russa de 1917, desenvolveu uma análise mais detalhada sobre o papel do Estado burguês no processo revolucionário, no intuito de apoiar uma estratégia particular de ação política naquele momento da revolução. Além disso, grande parte dos argumentos do livro “O Estado e a Revolução” foi uma resposta ao que Lênin considerava traição dos social-democratas alemães que, sob a liderança de Kautsky, apoiaram a entrada da Alemanha na Primeira Guerra Mundial, votando a favor dos créditos de guerra. O fundamental para Lenin é que o Estado capitalista é um órgão de dominação de classe e que, embora o Estado tenha surgido da necessidade de conciliar o conflito de classes, esse conflito é irreconciliável. Isso é o que também pensava Engels, citado por Carnoy:

“na medida em que o Estado surgiu da necessidade de conter os antagonismos de classe, mas também apareceu no interior dos conflitos entre elas, torna-se geralmente um Estado em que predomina a classe mais poderosa, a classe econômica dominante; a classe que, por seu intermédio, também se converte na classe politicamente dominante e adquire novos meios para repressão e exploração da classe oprimida”.<sup>4</sup>

Para Lênin, embora a democracia dê a impressão de permitir a participação e até mesmo o controle das instituições políticas e econômicas pela classe trabalhadora e, portanto, pareça produzir um aparelho de Estado que seja o resultado da conciliação entre as classes, isso é apenas uma impressão, pois o Estado não poderia nem surgir nem manter-se se fosse possível conciliar as classes. E se o Estado é o produto da irreconciliabilidade dos antagonismos de classe, a libertação da classe dominada só será possível através de uma revolução violenta, e também com a destruição do aparelho de poder do Estado, que foi criado pela classe dominante e representa a corporificação da alienação capitalista.

### 3. A contribuição de Gramsci

A obra de Antonio Gramsci ocupa um lugar especial no desenvolvimento da teoria marxista, importância que pode ser avaliada pela enorme influência do seu pensamento no trabalho de autores contemporâneos que, nessa linha de pensamento, buscam compreender os rumos e as metamorfoses do desenvolvimento capitalista, tanto nos países centrais como na periferia do sistema.

O fracasso do movimento revolucionário e o apoio das massas trabalhadoras ao fascismo, motivaram Gramsci a desenvolver uma teoria marxista da ação política e um enfoque alternativo do Estado. Ele assumiu todos os pressupostos marxistas sobre a origem material das classes, assim como o papel da luta e da consciência de classe na transformação social. No entanto, tinha idéias distintas sobre a sociedade civil e o Estado. Segundo Bobbio (1979), o conceito de sociedade civil como um momento estrutural, desenvolvido por Marx, pode ser considerado o ponto de partida da análise gramsciana. Gramsci introduziu uma inovação profunda na tradição

---

<sup>4</sup> Engels, “A origem da família, da propriedade privada e do Estado”, citado por Carnoy, 1988, pág.70

marxista, quando argumentou que a sociedade civil não pertence ao momento estrutural, mas ao momento superestrutural:

“Podemos, para o momento, fixar dois grandes níveis superestruturais: o primeiro pode ser chamado de sociedade civil, isto é, o conjunto dos organismos vulgarmente denominados privados, e o segundo de sociedade política ou Estado. Esses dois níveis correspondem, de um lado, à função de hegemonia, que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e, de outro, à dominação direta ou ao comando, que é exercido através do Estado e do governo jurídico” (Carnoy,1988, págs.92-93).

Para Gramsci, a sociedade civil, sendo a expressão política das relações ideológicas e culturais, é o fator ativo e positivo do desenvolvimento histórico. E para interpretar essas relações ele desenvolveu o conceito de hegemonia, o qual, segundo Bobbio, tem dois significados. No primeiro, a hegemonia se refere a um processo da sociedade civil pela qual uma parte da classe dominante exerce o controle, através de sua liderança moral e intelectual, sobre outras frações aliadas da classe dominante. A fração dirigente detém o poder e a capacidade para articular os interesses das outras frações. No segundo significado, a hegemonia diz respeito à relação entre as classes dominantes e dominadas. Nesse caso, ele compreende as tentativas bem sucedidas da classe dominante em usar sua liderança política, moral e intelectual para impor sua visão de mundo como inteiramente abrangente e universal e para moldar os interesses e as necessidades dos grupos subordinados. O Estado, como superestrutura, torna-se uma variável essencial na teoria de Gramsci, sendo, simultaneamente, um instrumento para expansão do poder da classe dominante e uma força repressiva (sociedade política) que mantém os grupos subordinados fracos e desorganizados. Ao tomar parte do poder e do controle burgueses, os trabalhadores permanecem na classe explorada, contribuindo para o enriquecimento de uma minoria, que permanece uma minoria. Para Gramsci, o controle da consciência é uma área de luta política, da mesma forma que o controle das forças de produção, e o Estado, como instrumento da dominação burguesa, é um participante ativo na luta pela consciência. Nesse sentido, o desenvolvimento burguês não se faz apenas através do desenvolvimento das forças produtivas, mas através da hegemonia na arena da consciência.

#### 4. Outras interpretações a partir de Marx

Na discussão sociológica contemporânea, o tema do Estado tem recebido atenção especial dos chamados teóricos críticos, ligados à Escola de Frankfurt. Os pensadores ligados a essa corrente teórica tem procurado fazer uma leitura crítica da obra de Marx e interpretar a sociedade capitalista contemporânea a partir do princípio do “pessimismo teórico e otimismo prático”, segundo Horkheimer, que foi um de seus fundadores. Os fundamentos da teoria crítica foram explicitados em artigo escrito em 1937, intitulado “Teoria Tradicional e Teoria Crítica”, do próprio Horkheimer. No referido artigo ele diz que, enquanto na teoria tradicional o objeto aparece como um dado externo ao sujeito, a teoria crítica sugere uma relação orgânica entre sujeito e objeto, onde o sujeito do conhecimento é um sujeito histórico que se encontra inserido em um processo igualmente histórico que o condiciona e molda. O teórico tradicional, concebendo-se fora da dinâmica histórica e social, tem uma percepção distorcida de sua atividade científica e de sua função social, colocando-se, politicamente, numa posição de imobilismo e quietismo. O teórico crítico, por sua vez, assume a sua condição de analista e crítico da situação, buscando colaborar na intervenção e no redirecionamento do processo histórico, em favor da emancipação do homem, em uma ordem social mais justa e igualitária. Horkheimer lançava, assim, as bases de uma teoria do intelectual orgânico, quase à mesma época de Gramsci, a quem, possivelmente, não conhecia.

O tema do Estado é desenvolvido pelos teóricos críticos em três momentos distintos. No primeiro deles, que teve início nos anos trinta do século vinte, a questão do Estado fazia parte de uma problemática mais ampla que procurava identificar as mudanças estruturais que vinham ocorrendo na base econômica das sociedades capitalistas, desde Marx. A partir do reconhecimento da crescente intervenção do Estado na economia das sociedades, sejam elas capitalistas ou socialistas, os teóricos críticos rejeitavam as interpretações da economia burguesa da época, segundo as quais a intervenção estatal teria um caráter meramente conjuntural. Para Pollock e Meyer, teóricos importantes da Escola, nenhuma economia moderna, capitalista ou socialista, poderia dispensar a presença reguladora do Estado que agora teria uma crescente participação na gestão da economia nacional e na manutenção do equilíbrio internacional. O intervencionismo estatal atua no plano econômico manipulando as crises cíclicas da economia e

limitando os riscos para os empresários individuais e os cartéis; e no plano político, amortecendo os conflitos entre a classe dos proprietários dos meios de produção e a classe operária, sempre procurando cooptar esta última, em nome do progresso econômico e do bem estar social.

Nos anos sessenta do século vinte, os teóricos de Frankfurt iniciaram um segundo momento de discussão, abandonando o campo meramente teórico e buscando os vínculos da teoria crítica com a prática política. Marcuse, que foi teórico mais influente dessa fase, reconhecia em Weber o mérito de ter sido o pioneiro na aplicação do conceito de racionalidade instrumental à análise do moderno Estado capitalista. Para Weber, como é sabido, seria racional toda ação baseada no cálculo, na adequação de meios e fins e na busca de maximização de resultados com o mínimo de dispêndios. Esta concepção de racionalidade estaria permeando as modernas sociedades ocidentais, assegurando uma organização racional da vida cotidiana. Segundo Marcuse, Weber estava correto quando afirmava que a razão econômica não se restringe à área da produção e da circulação de mercadorias, sendo a calculabilidade e a previsibilidade atributos que permeiam também a área política, transformando-se em “razão de Estado”. Porém, diz ele, o aprofundamento da leitura de Weber leva à conclusão de que essa razão instrumental nada mais é do que a própria razão capitalista, isto é, a racionalidade do lucro e da expropriação da mais valia. Marcuse defendeu a idéia de que a ciência e a técnica, além de serem forças produtivas, como preconizava Marx, funcionam como ideologia para justificar o sistema capitalista. Concebida e acionada, originariamente, para emancipar o homem, a moderna ciência, atualmente, contribui para a manutenção das relações de classe. Na medida em que promove o progresso, ela se torna a base legitimadora indispensável do moderno Estado capitalista, transformando-se em ideologia tecnocrática. As questões políticas passam, assim, a ser resolvidas tecnicamente, de acordo com o princípio instrumental de meios adequados a fins. E os conflitos de classe são silenciados, em nome do bom funcionamento da economia, que passa a ser responsável, através do Estado, pelo bem de todos. Enquanto a ciência e a técnica estiverem obtendo êxito na economia, elas legitimam a ocupação do poder pelas elites que são aceitas pelos dominados em nome da competência do processo econômico. O Estado funciona como grande articulador dessa trama, ficando livre de justificar-se enquanto o crescimento econômico estiver garantido. Para Marcuse, assim como para Habermas e para Offe, o Estado tornou-se o articulador imprescindível para regulamentar a economia moderna, usando para isso todos os recursos disponíveis a seu favor e entrando em contradições inevitáveis, cada dia mais difíceis de serem

superadas sem uma alteração profunda da estrutura global dos sistema produtivo. O Estado moderno vê-se, dessa forma, diante da difícil tarefa de preservar o funcionamento da economia, superar suas crises de racionalidade e legitimar-se diante de grupos contestadores cada dia mais numerosos e diversificados.

Foi nessa fase de preocupações dos teóricos de Frankfurt que Habermas escreveu, no início dos anos sessenta, o seu famoso livro sobre a mudança estrutural da esfera pública burguesa. Para aquele autor, a esfera pública é uma categoria típica da era do capital, vinculada à evolução histórica da sociedade burguesa. Na sua primeira fase, ao final do século XVIII, a esfera pública tinha como base social pequenos proprietários privados que transformavam esse espaço privado numa esfera de seus interesses comuns:

“A esfera pública burguesa pode ser entendida inicialmente como a esfera das pessoas privadas reunidas em um público; elas reivindicam esta esfera pública regulamentada pela autoridade, mas diretamente contra a própria autoridade, a fim de discutir com ela as leis gerais da troca na esfera fundamentalmente privada, mas publicamente relevante, as leis do intercâmbio de mercadorias e do trabalho social. O meio dessa discussão política não tem, de modo peculiar e histórico, um modelo anterior: a racionalização pública.” (Habermas, 2003,pág.42).

A segunda fase de desenvolvimento da esfera pública burguesa é caracterizada, segundo Habermas, pelo ingresso das massas despossuídas e não instruídas, quando toda a ordem político-social burguesa é ameaçada em suas bases por esta nova realidade. Recorrendo a Marx, ele analisa o ingresso dos segmentos não burgueses na esfera política, afirmando que, a partir da incorporação desses segmentos à imprensa, aos partidos políticos, ao parlamento, a arma da esfera pública utilizada pela burguesia se voltará contra ela. No entanto, a esfera pública ampliada, que incorpora e alarga os direitos de liberdade e igualdade política, reafirma as bases da sociedade de classes sobre as quais esses direitos se fundaram.

Habermas identifica a terceira fase de desenvolvimento da esfera pública burguesa, a partir do surgimento de um público consumidor de cultura e da penetração das leis de mercado na esfera íntima (familiar) das pessoas privadas, destruindo o lugar tradicional do raciocínio burguês. A

cultura divulgada pelos meios de comunicação de massa é uma cultura de integração, que assimila também a propaganda comercial. Segundo ele, a antiga separação dos âmbitos público e privado vai desaparecendo, para dar lugar à intensa interpenetração dessas duas esferas, resultando numa esfera social repolitizada, que não pode mais ser classificada sob a denominação de público ou privado. Nesse novo espaço, misturam-se âmbitos estatizados da sociedade e os setores socializados do Estado. A estrutura social atravessada por antagonismos, típica do capitalismo, leva a que os sujeitos sociais tenham de se organizar na defesa de seus interesses. Assim, o público composto de pessoas privadas politicamente raciocinantes (burguesia) vai sendo substituído por um conjunto de instituições (partidos, organizações sindicais, associações corporativas, entidades patronais) que passam a assumir a tarefa de mediação entre a sociedade civil e o Estado.

Aprofundando a discussão sobre o tema, Claus Offe (1984) busca explicar o funcionamento do Estado capitalista nas modernas democracias de massa ocidentais, especialmente nos países da social democracia européia. Ele afirma que o Estado contemporâneo assume as funções de preservação das relações de produção, em defesa dos interesses do capital global e não apenas no interesse de certas frações de classe que controlam o aparelho de Estado. E sua intervenção, em todos os níveis, desde o econômico até o superestrutural, não se dá no interesse de um certo grupo de capitalistas, nacionais ou estrangeiros, mas sim no interesse do capital global. Resulta daí que a sua atuação também se dá no interesse da preservação da ordem econômica mundial, necessitando, para tanto, de refazer permanentemente as suas bases de legitimação. Essas bases são sempre ameaçadas quando deixam de ser atendidas as expectativas geradas pelo próprio Estado, em seu esforço para silenciar conflitos e aplacar descontentamentos. Offe observa que, historicamente, aconteceu uma mudança estrutural no próprio Estado, o qual assume, em nossos dias, características bem distintas daquelas prevalecentes à época do capitalismo concorrencial. No período de criação do Estado liberal, o mercado legitimava o sistema econômico e sua base de legitimação era a livre concorrência. Na época atual, que corresponde ao auge do capitalismo, o intervencionismo estatal aumenta gradativamente, regulando a economia e as formas de organização da vida cotidiana, despotilizando a esfera pública e cooptando, mediante subvenções, as organizações políticas da sociedade civil. É um Estado que passa a ter um interesse imediato na preservação das relações de produção, embora não se beneficie diretamente das vantagens da

acumulação. O Estado de Bem Estar Social, implantado depois da Segunda Guerra Mundial, é a forma mais evoluída desse Estado intervencionista, o qual, para superar as crises econômicas, faz concessões ao operariado através de políticas sociais abrangentes e sofisticadas.

Offe concebe o Estado como um macroorganismo ao mesmo tempo onipresente, manifestando-se em todas as instituições e esferas da sociedade, e onisciente, informado de todos os movimentos políticos ou conflitos sociais mais ou menos manifestos entre as classes e frações de classe. De uma forma indireta, ele interfere na organização partidária e sindical, nos movimentos sociais e em organizações da sociedade civil, no propósito de abrandar conflitos e superar contradições. Nessa trajetória, o Estado necessita recorrer a recursos cada vez mais volumosos dos cofres públicos, o que leva a dificuldades crescentes para atender às reivindicações que se avolumam a cada dia. Na medida em que assume o compromisso de atender as necessidades do capital global e de assegurar e refazer permanentemente as bases de legitimação de seu poder através do voto e do apoio popular, o Estado contemporâneo entra em contradições cada vez mais graves e está sujeito a mudanças estruturais profundas, que podem ir, a depender das circunstâncias, para o socialismo ou para o fascismo.

Pierre Bourdieu é um sociólogo contemporâneo cujas idéias tem contribuído para uma nova compreensão da realidade da modernidade periférica, abrindo novas perspectivas para o estudo de situações particulares, como a do Brasil, por exemplo. Para Jessé Souza (2007), com quem concordamos, o impacto singular da obra de Bourdieu se deve “ao desmascaramento sistemático da “ideologia da igualdade de oportunidades” enquanto pedra angular do processo de dominação simbólica típico das sociedades avançadas do capitalismo tardio”. Uma vez que a imensa maioria das perspectivas sobre as sociedades contemporâneas, especialmente aquelas críticas e radicais, partem da idéia da superação tendencial da luta de classes clássica do capitalismo, Souza observa que Bourdieu caminha praticamente sozinho nesse campo. E o melhor do seu talento investigativo “é dedicado precisamente a desvendar as formas opacas e distorcidas nas quais a luta de classes e entre frações de classes assumem na modernidade tardia”, a partir da desconstrução das máscaras que constituem a base da dominação e da opressão social no sentido mais amplo e que garantem a sua legitimidade e aceitação.

Para Bourdieu (1997) toda sociedade, seja moderna ou pré-moderna, constrói mecanismos mascaradores das relações de dominação que são operantes em todas as dimensões sociais,

levando a que essas relações de dominação ganhem autonomia e apareçam como naturais e indiscutíveis. A forma que essa ilusão da realidade assume é histórica e mutável e a forma específica assumida, em cada sociedade, pelo mascaramento do efeito econômico, é o que Bourdieu chama de “capital simbólico”. Uma vez que o capital simbólico pressupõe o mascaramento e a opacidade com relação às suas origens e funcionamento prático, esse véu mascarador permite o que Bourdieu chama de “mais-valia simbólica”, no sentido de que relações aparentemente simétricas permitem, na realidade, a reprodução de trocas assimétricas, legitimando, assim, uma relação arbitrária. Para ele, o capital simbólico, juntamente com o capital religioso, parece ser a única forma possível de acumulação, quando o capital econômico é negado nas suas virtualidades. As formas de dominação são proporcionais e variam de acordo com o grau de objetificação do capital e o abandono da dicotomia econômico/não econômico constitui a porta de entrada principal nos segredos da dominação social. Através da teoria dos capitais, é possível identificar o sentido da impessoalidade da dominação capitalista. Nesse sentido, Bourdieu afirma que nas sociedades modernas, são os capitais econômico e cultural que assumem o papel estruturante, em lugar do capital social, este último entendido como “o conjunto de conhecimento e reconhecimento que se constituem a partir do pertencimento a um grupo específico”. Para ele, embora o capital social desempenhe um papel importante para o êxito individual, ele não é decisivo para o funcionamento da sociedade moderna, na qual se estabelece uma nova relação entre os diversos “capitais”.

A mediação entre o agente social e a sociedade constitui uma das questões centrais da teoria de Bourdieu. Para articular dialeticamente ator e estrutura, ou seja, homem e história, ele propõe uma abordagem epistemológica que denomina de “conhecimento praxiológico” e que teria por objeto “não somente o sistema de relações objetivas que o modo de conhecimento objetivista constrói, mas também as relações dialéticas entre essas estruturas objetivas e as disposições estruturadas nas quais elas se atualizam e que tendem a reproduzi-las”. (Bourdieu:1997)

Na busca da mediação, Bourdieu recupera a velha idéia escolástica de habitus, que enfatiza a dimensão de um aprendizado passado. A escolástica concebia o habitus como uma disposição estável para se operar numa determinada direção, significando que, através da repetição, cria-se uma certa conaturalidade entre sujeito e objeto, levando a que o hábito se torne uma segunda dimensão do homem. Na trilha de Marx, Bourdieu observa que o hábito conforma e orienta a ação, porém, na medida em que é produto das relações sociais, ele tende a assegurar a

reprodução das mesmas relações objetivas que o engendram. Assim, a interiorização, pelos atores, dos valores, normas e princípios sociais assegura a adequação entre as ações do sujeito e a realidade objetiva da sociedade como um todo. As possibilidades da ação ser exercida encontram-se, assim, objetivamente estruturadas, sem que disto decorra uma obediência a regras ou uma previsão consciente de objetivos a serem alcançados.

Partindo dessas premissas, ele reinterpreta a noção de habitus para defini-lo como um

“sistema de disposições duráveis, estruturas estruturadas predispostas a funcionarem como estruturas estruturantes, isto é, como princípio que gera a estrutura, as práticas e as representações que podem ser objetivamente “regulamentadas” e “reguladas” sem que por isso sejam o produto de obediência de regras, objetivamente adaptadas a um fim, sem que se tenha necessidade da projeção consciente deste fim ou do domínio das operações para atingi-lo, mas sendo, ao mesmo tempo, coletivamente orquestradas sem serem o produto da ação organizada de um regente” (Ortiz, 1983, págs 60-61).

Nesse sentido, o habitus é, ao mesmo tempo, social e individual, refere-se a um grupo ou a uma classe, mas também ao elemento individual. O processo de interiorização implica sempre internalização da objetividade, o que ocorre de forma subjetiva mas que não pertence exclusivamente ao domínio da individualidade. Além disso, a noção de habitus não se aplica apenas à interiorização de normas e valores, incluindo também os sistemas de classificações que preexistem, logicamente, às representações sociais. É assim que a estrutura implica uma ação estruturante, uma vez que as categorias de classificações presidem a prática do indivíduo que a interiorizou. Essas categorias são históricas e sociais, o que implica dizer que elas reproduzem o arbitrário social, ou seja, as relações hierarquizadas que reproduzem a sociedade como um todo. É nesse sentido que Bourdieu afirma que a dominação é dupla, primeiramente como discurso ideológico e, segundo, enquanto categoria lógica que ordena a própria representação social. Na sua teoria da prática, o agente social é sempre considerado em função das relações objetivas que regem a estruturação da sociedade global e, nesse sentido, ele define a prática como “o produto da relação dialética entre uma situação e um habitus”, considerando, assim, as necessidades dos agentes e a objetividade da sociedade.

Sendo uma conjunção do hábitus e da situação, a prática ocorre em um espaço, que Bourdieu chama de campo, que transcende as relações entre os atores e que constitui o lócus onde se manifestam as relações de poder. O campo está estruturado a partir de uma distribuição desigual de um quantum social que determina a posição que um agente específico ocupa dentro dele. Ele chama esse quantum de “capital social” e diz que a estrutura do campo pode ser apreendida tendo-se como referência dois pólos opostos, ou seja, o pólo dos dominantes e o dos dominados. Os agentes que ocupam o pólo dos dominantes possuem o máximo de capital social e, em contrapartida, os que estão no pólo dos dominados se definem pela ausência ou pela raridade do capital social que determina o espaço em questão. A estratégia dos agentes se orienta em função da posição que eles detêm no interior do campo e suas ações buscam sempre a maximização dos lucros. Uma vez que as relações de poder no interior do campo reproduzem outras relações que lhe são externas, para se compreender o sentido e o funcionamento de um campo, faz-se necessário referi-lo ao sistema das relações entre as posições ocupadas por aqueles capazes de produzi-lo, reproduzi-lo e utiliza-lo, possibilitando, assim, a compreensão das relações que se estabelecem entre o campo específico e a estratificação da sociedade em classes ou em fração de classe.

Quando aplica seus conceitos e categorias à análise do Estado, Bourdieu observa que, quando se trata de Estado, nunca duvidamos demais, pois a maior parte dos estudos destinados a explicá-lo, sobretudo em sua fase de construção e consolidação, participam de sua construção, ou seja, de sua própria existência. Em suas palavras,

“tentar pensar o Estado é expor-se a assumir um pensamento de Estado, a aplicar ao Estado categorias de pensamento produzidas e garantidas pelo Estado e, portanto, a não compreender a verdade mais fundamental do Estado”. (Bourdieu, 1997, pág.91)

Bourdieu cita particularmente o caso dos juristas dos séculos dezesseis e dezessete, cujas obras que não constituem, em sua visão, nenhuma contribuição à teoria do Estado, sendo apenas programas de ação política que tentam impor uma visão particular de Estado segundo os interesses e os valores associados à posição ocupada pelos que o produzem, no universo burocrático em vias de constituição. Se o Estado reivindica com sucesso o monopólio do uso legítimo da violência física e simbólica sobre a população de um determinado território, ele é

capaz de exercer essa violência simbólica porque se encarna tanto na objetividade, sob a forma de estruturas e de mecanismos específicos, como na subjetividade, sob a forma de estruturas mentais.

Para dar conta, de modo sistemático, “da lógica propriamente histórica dos processos ao termo dos quais se instituiu isso que chamamos de Estado”, Bourdieu propõe um “modelo de emergência do Estado”, segundo o qual o Estado é o resultado de um processo de concentração de diferentes tipos de capital, do que resulta a sua característica de detentor de uma espécie de metacapital, com poder sobre os outros tipos de capital e sobre seus detentores. Os capitais que se concentram no Estado são, basicamente, o capital da força física ou de instrumentos de coerção (exército, polícia), o capital econômico, o capital de informação (ou cultural) e o capital simbólico. A construção do Estado é, ao mesmo tempo, a construção do campo do poder, entendido como o espaço de jogo no interior do qual os detentores dos diversos tipos de capital lutam pelo poder sobre o Estado. Essa construção é acompanhada pela construção de uma espécie de transcendental histórico comum, imanente a todos os seus sujeitos. Assim, o Estado, através do enquadramento que impõe às práticas, instaura e inculca formas e categorias de percepção e de pensamentos comuns, criando “as condições de uma espécie de orquestração imediata de habitus que é, ela própria, o fundamento de uma espécie de consenso sobre esse conjunto de evidências compartilhadas, constitutivas do senso comum”. (Bourdieu,1997).

Para compreender a dimensão simbólica do efeito do Estado, o chamado efeito universal, Bourdieu diz que faz-se necessário compreender o funcionamento do microcosmo burocrático, analisando a gênese e a estrutura desse universo de agentes do Estado. A monopolização do universal é o resultado de um trabalho de universalização, realizado principalmente no interior do próprio campo burocrático, onde o universal é objeto de um reconhecimento universal e onde o sacrifício dos interesses egoísticas, sobretudo o interesse econômico, é universalmente reconhecido como legítimo. Isso favorece a criação de universos nos quais são reconhecidos, formalmente, valores universais como a razão e a virtude, por exemplo, e nos quais se instaura um processo de reforço circular entre as estratégias de universalização, para obter lucros “associados ao conformismo às regras universais e às estruturas desses universos oficialmente consagrados ao universal”. Para Bourdieu, a visão sociológica não pode ignorar a distância entre a norma oficial, explicitada no direito administrativo, e a realidade da prática administrativa, com seus desvios, suas tolerâncias e seus “jeitinhos” Nem pode deixar de prestar atenção aos efeitos

do interesse pelo desinteresse e a todas as formas de “hipocrisia piedosa” que a lógica paradoxal do campo burocrático pode estimular.

## 5. Estado e sociedade no contexto latino-americano

Uma quantidade razoável de estudos sobre as relações entre o Estado e a sociedade, na América Latina, tem procurado enfatizar a fragilidade das nossas instituições democráticas e o papel desempenhado pelo Estado no processo de institucionalização das demandas sociais e formulação de políticas.

Wanderley Guilherme dos Santos (1988) é um autor que trabalha nessa direção, buscando identificar os elementos necessários à construção de uma teoria da crise institucional latino-americana. Segundo ele, a seqüência e os modos de formação dos principais agentes econômicos e sociais, fundamentalmente o empresariado e as classes trabalhadoras, resultaram em características distintas da ordem industrial contemporânea, nos diversos países. As diferenças se manifestam nas variações institucionais entre os países já avançados e os países latino-americanos, variações que precisam ser compreendidas, para que se possa avaliar adequadamente a crise institucional contemporânea.

Para desenvolver seus argumentos, ele utiliza o modelo sugerido por Robert Dahl (1997), incorporando ao mesmo as ponderações adicionais que julga esclarecedoras da natureza da formação histórica latino-americana e das diferenças entre ela e a formação européia e anglo-saxônica. O modelo dahliano estabelece a existência de dois eixos, fundamentais para compreender a evolução política das sociedades, chamados de eixo de liberalização e eixo de participação. O eixo de liberalização diz respeito ao grau de institucionalização já alcançado pelas regras da competição política e o acatamento de seus resultados, enquanto o eixo de participação se refere à proporção da população à qual tais direitos e liberdades são garantidos. O eixo de participação remete, em última análise, aos estágios de incorporação política de parcelas cada vez mais amplas da sociedade, estágios que são caracterizados pelas sucessivas franquias democráticas representadas pela abolição do voto censitário e dos critérios de sexo e idade, entre outros. Nesse modelo dahliano, o ideal democrático é representado pelo sistema político que seja plenamente institucionalizado e que compreenda toda a população, respeitado apenas o critério de idade para o acesso aos direitos e liberdades.

Para Wanderley Guilherme, o importante na reflexão dahliana é que, a partir desse ponto, duas seqüências principais podem caracterizar a instauração das sociedades de massa contemporâneas. A primeira delas conduz de um regime de oligarquia fechada a um regime de competição oligárquica (liberalização sem participação ampliada) e daí à poliarquia, ou seja, à participação generalizada após a institucionalização da competição. A segunda seqüência procede das oligarquias fechadas às oligarquias inclusivas (participação ampliada sem a correspondente institucionalização) e daí à poliarquia, via institucionalização da competição política. A seqüência ideal, segundo ele, seria aquela na qual os processos de institucionalização e participação ocorressem no mesmo ritmo e em contraponto, o que, segundo ele, não ocorreu em lugar nenhum.

No modelo de Dahl, a estabilidade das poliarquias contemporâneas parece estar associada à seqüência que prevaleceu na instauração das sociedades industriais de massa. Os países que seguiram a seqüência liberalização e depois participação, são mais estáveis do que aqueles que seguiram a seqüência alargamento da participação e depois institucionalização da competição política.

Existe uma peculiaridade da evolução latino-americana em relação à maioria das experiências democráticas contemporâneas, que é o fato do nosso processo político ser caracterizado pela incorporação das massas à competição política, antes que se obtivesse estabilidade na institucionalização das regras dessa competição. Para Wanderley Guilherme, esta observação é importante porque leva à identificação da origem da instabilidade recorrente dos sistemas latino-americanos. Essa instabilidade, diz ele, é resultado de um certo tipo de engenharia política que pode ser remediada por essa mesma engenharia. Outra peculiaridade do nosso continente, ele continua, diz respeito ao papel da política social na instauração e consolidação da ordem industrial contemporânea. Em todas as democracias modernas, foi só depois de enfrentar e resolver os problemas de institucionalização da ordem liberal e da participação ampliada das massas nessa mesma ordem que os problemas redistributivos ingressaram na pauta política cotidiana. Na América Latina, o problema social, que é parte do problema redistributivo, não foi posterior à solução dos dois problemas anteriores, mas utilizada precisamente como instrumento de engenharia política auxiliar na solução do problema de conciliar participação ampliada e baixa institucionalização. A política social-trabalhista latino-americana surgiu como instrumento considerado capaz de universalizar a participação política sem desequilibrar bruscamente a

dinâmica da competição intra-elites, ainda debilmente institucionalizada. Não é por acaso que a origem efetiva da legislação social latino-americana encontra-se em períodos de intensa agitação política das massas, associada à séria crise das instituições políticas. De acordo com o modelo de Dahl, a única diferença relevante entre as experiências democráticas contemporâneas consistiria na posição temporal do processo de liberalização em relação ao de participação. A seqüência e a forma específica de incorporação dos diversos segmentos sociais, em particular os segmentos empresariais e os da classe trabalhadora, não produziram nenhum efeito diferencial maior entre elas. Para Wanderley Guilherme, é justamente neste ponto que o modelo dahliano deixa a desejar. No Brasil, por exemplo, os partidos políticos nacionais são um fenômeno recente, posterior à Segunda Guerra Mundial, quando apenas o campesinato permanecia, como permaneceu até recentemente, fora dos limites do sistema político institucionalizado. Não foram os partidos políticos que mobilizaram os diversos segmentos sociais, mas sim o Estado, no qual três de seus principais integrantes, ou seja, a burocracia, as forças armadas e a “inteligência”, desempenharam papel significativo e eram ideologicamente independentes do empresariado. A identificação deste padrão seqüencial, caracterizado pelo atraso da burguesia, e deste formato, caracterizado pela irrelevância dos partidos nacionais, ajudam a compreender as razões pelas quais o Brasil apresenta o caso extremo e, tecnicamente falando, mais exemplar, da implantação de um corporativismo bem sucedido, a partir dos anos trinta do século vinte. O empresariado e as classes trabalhadoras foram incorporados à vida política organizada via sindicalismo tutelado, numa dinâmica paralela e nem sempre coincidente com a dinâmica da vida político-partidária. O instrumento de engenharia política utilizado para viabilizar esta forma de incorporação foi a política social e trabalhista, através da qual buscou-se domesticar tanto o empresariado como as classes trabalhadoras que dispensavam a estrutura partidária e a estrutura institucional normais, como conduto das demandas e reivindicações. A incorporação política desses dois segmentos fundamentais da ordem democrática era filtrada administrativamente pela burocracia trabalhista e previdenciária, chegando enfraquecida ao sistema político formal. O resultado da utilização da política social como mediação e amortecedor, foi o divórcio prático entre o processo político-partidário normal e a dinâmica da competição entre o empresariado e as classes trabalhadoras, que se desenrolava dentro do aparelho burocrático do Estado.

A intermediação do Estado favoreceu a disseminação de uma atitude conformista, ao mesmo tempo em que estimulou uma atitude arrogante por parte da burocracia. A solução da crise de

participação pela via da política social redistributiva não auxiliou na solução do problema da integração ou liberalização, servindo, pelo contrário, como anteparo e levando a que o processo político formal se encontrasse e viesse a se confundir com o processo político substantivo. Daí o fracasso de todas as tentativas de solucionar as crises do sistema formal utilizando a política social-trabalhista e, por outro lado, a irrelevância dos processos formais em relação ao processo substantivo. O divórcio entre o processo político formal e a competição substantiva entre os segmentos sociais, arbitrada pelo Estado, permite que os políticos de massa formulem e proponham políticas sociais como se não fossem redistributivas, encontrando-se aí a essência substantiva da política populista. Este comportamento político proporciona seguros dividendo eleitorais, deixando para a disputa burocraticamente arbitrada pelo Estado a repartição real dos custos sociais, econômicos e políticos das medidas propostas, exacerbando-se a instabilidade do processo político. A competição pelo voto produz uma escalada populista pela apresentação de propostas inteiramente irresponsáveis que acirram as disputas entre os segmentos do empresariado e das classes trabalhadoras nas arenas burocráticas do Estado. A competição real das organizações patronais e trabalhadoras reverbera sobre o processo político formal, estimulando a escalada dos populistas, por um lado, e dos que lhes são contra, por outro. Nas últimas décadas, tem-se observado um intenso confronto entre o processo político instaurado a partir das novas realidades e o velho processo político característico do corporativismo subdesenvolvido associado ao populismo irresponsável.

Em resumo, a essência da crise institucional contemporânea, para Wanderley Guilherme, define-se pelo fato de que o processo político real deixou para trás, e muito longe, as instituições criadas há cinquenta anos, criando-se a oportunidade para que o processo substantivo e o processo formal venham a encontrar-se e a coligar-se fortemente. Se as novas lideranças sociais, empresariais e trabalhadoras, libertas da tutela estatal, forem capazes de reformular as regras da competição produtiva, a política social terá de passar pelo crivo das negociações, cujos resultados serão convertidos em compromissos dos disputantes com as regras do jogo democrático. Para ele, a saída da crise institucional depende do amadurecimento e da lucidez das novas lideranças sociais.

Para Guillermo O'Donnell (1994), a questão fundamental nas relações entre Estado e sociedade, na América Latina, diz respeito à tarefa de construção da democracia, construção que não se encerra na implementação de governos eleitos democraticamente, fazendo-se necessário o

estabelecimento de regimes democráticos. Procurando construir uma tipologia que dê conta da especificidade de democracias instáveis como as da América Latina, ele observa que as teorias e tipologias da democracia existentes, dizem respeito à democracia representativa praticada, em suas variações e subtipos, nos países capitalistas desenvolvidos. Algumas democracias recém-instaladas na América Latina, na Ásia e na Europa Central e Oriental, são democracias no sentido de que cumprem os critérios de Robert Dahl para a definição de poliarquia, porém não são democracias representativas, apresentando um conjunto de características que as qualifica como “democracias delegativas”.

As democracias delegativas, diz O’Donnell, não são democracias consolidadas ou institucionalizadas, mas podem ser duradouras, pois as concepções e práticas do autoritarismo que as antecedeu conduzem na direção do seu fortalecimento. A instalação de um governo democraticamente eleito abre caminho para uma segunda transição, que deve ser feita no sentido de um governo democraticamente eleito para um regime democrático. O elemento decisivo que determina o resultado da segunda transição é o sucesso ou fracasso na construção de um conjunto de instituições democráticas que se tornem pontos decisórios importantes no fluxo do poder político. A construção dessas instituições é condicionada, em grande medida, pelas políticas públicas e pelas estratégias políticas de vários agentes que incorporem o reconhecimento de um interesse superior comum na tarefa da construção institucional da democracia. Os países de democracia delegativa não alcançaram progresso institucional nem eficácia governamental no enfrentamento de suas respectivas crises sociais e econômicas. Nas complexas sociedades contemporâneas, as instituições políticas democráticas são um nível decisivo de mediação entre os fatores estruturais e as pessoas e agrupamentos representativos de interesses e identidades. Numa democracia não institucionalizada, instituições não formalizadas, como o clientelismo, o patrimonialismo e a corrupção, substituem as instituições democráticas na decisão e implementação de políticas públicas. A democracia delegativa, continua O’Donnell, é fortemente individualista, pressupondo que os eleitores escolhem, independentemente de suas identidades e filiações, a pessoa mais adequada para cuidar dos destinos do país. Os presidentes eleitos nesse tipo de democracia se apresentam como estando acima dos partidos políticos e dos interesses organizados, sendo autorizado a governar como achar conveniente, não precisando fazer, necessariamente, o que prometeu durante a campanha eleitoral. Numa democracia representativa, a tomada de decisões é lenta e incremental, uma vez que as políticas públicas devem passar por

uma série de poderes relativamente autônomos. Em consequência, as decisões são resguardadas de erros grosseiros e tem maiores chances de implementação, havendo a tendência da responsabilidade dos erros ser amplamente partilhada. No caso das democracias delegativas, elas começam com um grau muito baixo de institucionalização e são indiferentes ao seu fortalecimento, significando para o presidente a vantagem de não ter praticamente nenhuma obrigatoriedade de prestar contas. As políticas públicas, nesse tipo de democracia, são elaboradas de modo rápido, mas às custas de uma alta probabilidade de erros de elaboração, de implementação incerta e de uma alta concentração da responsabilidade pelos resultados nas mãos do presidente. Uma consequência disso são as vertiginosas variações na popularidade dos presidentes, aclamados como salvadores num momento e amaldiçoados noutro.

Referindo-se aos casos latino-americanos mais puros de democracia delegativa, que são os da Argentina, do Brasil e do Peru, O'Donnell observa que as crises econômicas e sociais por que tem passado esses países constituem um terreno ideal para a liberação das propensões delegativas. Problemas e demandas se acumulam para os governos democráticos que são inexperientes e operam por meio de burocracias fracas e desarticuladas, além de, em grande parte, corruptas. Os governos, como em geral acontece com as democracias delegativas, são governos de “salvadores da pátria”, com um estilo mágico de elaboração de políticas públicas que ignora os partidos, o Congresso, o Judiciário e praticamente todas as organizações de representação de interesses. O estilo mágico de elaboração de políticas, somado à fraqueza institucional que ele acentua, tem tornado extremamente difícil trazer os setores relevantes para a solução alternativa, ou seja, o pacto sócio-econômico. Assim, os Executivos se queixam do egoísmo dos políticos e dos representantes de interesses, enfraquecendo ainda mais as instituições que inicialmente ignoraram e entrando em sequências perversas de “pacotes” e tentativas de fazer pactos. A marginalização dos partidos e do Congresso das decisões importantes que cada país tem de enfrentar, aprofunda os próprios defeitos que são imputados a essas instituições, retirando a responsabilidade política do Congresso e acentuando o declínio do prestígio de todos os partidos políticos. Pela maneira como as decisões são tomadas, quase todos os agentes políticos, sociais e econômicos não se sentem responsáveis pelas políticas.

As enormes desigualdades existentes na América Latina, diz O'Donnell, colocam não só problemas de equidade social elementar, mas também de organização e representação política de amplos segmentos de uma população que ganhou o direito de votar. Em países particularmente

desiguais, como o Brasil e o Peru, isso levou a enormes flutuações de uma eleição a outra, dificultando ainda mais o surgimento de um sistema partidário representativo e razoavelmente estável. Além disso, o estilo prevalecente de elaboração de políticas não tem conseguido convencer os atores relevantes de que eles podem contar com horizonte de tempo estável para suas decisões. O'Donnell conclui que é muito difícil avançar no sentido da consolidação institucional da democracia na América Latina, tendo em vista a escassez de instituições democráticas e o estilo de governo dos presidentes eleitos em vários países que saíram recentemente de regimes autoritários.

Passada uma década e meia desde a publicação desse trabalho de O'Donnell, embora vários trabalhos escritos recentemente, apontem para uma relativa estabilidade de nossas democracias, questões importantes que ele levanta, como a equidade, a fragilidade burocrática, a corrupção e o fortalecimento das instituições democráticas, continuam desafiando os estudiosos e todos aqueles comprometidos com a construção de uma efetiva democracia.

Atilio Boron (1994), em trabalho escrito à mesma época do trabalho de O'Donnell, observa que as relações entre Estado, sociedade e democracia, na América Latina tornaram-se ainda mais dramáticas a partir, por um lado, da reestruturação neoliberal em curso nos países da região e, por outro, do funcionamento das rapidamente obsoletas instituições da democracia representativa. O surgimento, a partir da segunda metade do século vinte, de um pequeno conglomerado de gigantescas empresas, que ele chama de “novos Leviafãs”, causou um desequilíbrio dificilmente reparável no âmbito das instituições e das práticas democráticas das sociedades capitalistas. Assistimos a uma expansão dos mercados, sem precedentes na história do capitalismo e o resultado desta inédita mercantilização da vida social foi um notável desequilíbrio na relação entre mercado, estado e sociedade. Segundo ele, a lógica de funcionamento da democracia é incompatível com a lógica dos mercados, uma vez que uma democracia genuína remete a um modelo ascendente de organização social, construído sobre a base do reconhecimento da plena autonomia dos sujeitos. O mercado, pelo contrário, obedece a uma lógica descendente, já que os grupos beneficiados pelo seu funcionamento, principalmente os oligopólios, tem a capacidade de construí-lo, controlá-lo e modificá-lo, e o fazem de cima para baixo. Se na democracia o que conta é a base sobre a qual repousa, nos mercados os atores cruciais são os que se concentram na cúpula. Se a democracia orienta-se tendencialmente para a

integração de todos, conferindo aos membros da sociedade o status de cidadãos, o mercado é um âmbito de confrontação impiedosa onde há ganhadores que são fortemente recompensados, e perdedores que são correspondentemente castigados. A participação no consumo, diferente da participação na vida democrática, longe de ser um direito, é um privilégio que se adquire da mesma forma que se adquire qualquer outro bem no mercado. A democracia, continua Borón, está animada por um afã de justiça como valor orientador, enquanto o mercado, por sua estrutura e por sua lógica de funcionamento, é completamente indiferente à justiça. A democracia possui uma lógica expansiva por parte da igualdade estabelecida na esfera da política, institucionalizada no sufrágio universal e na igualdade perante a lei. Essa lógica se contrapõe a um movimento em sentido contrário, que se origina nos mercados. Ele observa que, historicamente, nas conjunturas de ascenso da luta de classes e de ofensiva dos setores populares, a democratização dos capitalismos traduziu-se na socialização de demandas por necessidades outrora consideradas privadas, como saúde, educação, seguridade e recreação. Na fase que se constitui a partir da contra-ofensiva burguesa desde o final dos anos setenta do século passado, observa-se um processo oposto de privatização ou mercantilização dos direitos de cidadania.

Nas últimas décadas, a natureza dos mercados, as classes e as instituições econômicas do capitalismo mudaram extraordinariamente, trazendo, em consequência, a modificação das instituições políticas dos capitalismos democráticos, que foram ultrapassadas pela dinâmica dos acontecimentos históricos. Os mercados, que se projetam numa dimensão planetária, tornam-se crescentemente oligopólicos, cuja competição é impiedosa e a gravitação de suas firmas dominantes é imensa. Além do tamanho descomunal dessas empresas, é importante mostrar, observou Boron, a magnitude do desequilíbrio existente entre o dinamismo da vida econômica, que potencializou a gravitação das grandes firmas e empresas monopólicas nas estruturas decisórias nacionais, e a fragilidade ou escasso desenvolvimento das instituições democráticas eventualmente encarregadas de neutralizar e corrigir os crescentes desequilíbrios entre o poder econômico e a soberania popular nos capitalismos democráticos. As recentes transformações econômicas e tecnológicas do capitalismo agigantaram o peso e a eficácia da intervenção prática da burguesia a níveis impossíveis de imaginar há apenas uma geração, tornando a influência dos anônimos e atomizados cidadãos da democracia apenas um dado microscópico da vida política. Enquanto as grandes empresas “votam todos os dias no mercado”, como observou George Soros, os cidadãos votam a cada dois anos, quando votam. Assim, essas empresas se transformaram em

protagonistas privilegiados de nossas débeis democracias, com importância decisiva na arena do Executivo, onde são adotadas as decisões fundamentais da vida econômica e social. Boron observa que a única coisa que as grandes empresas tem de privado é a propriedade dos meios de produção e seus lucros, pois o seu peso no mercado e a decisiva influência que exercem sobre as diferentes economias nacionais as converte em atores públicos não menos importantes que os próprios estados nacionais.

Na América Latina, os Estados são muito mais dependentes hoje do que antes, oprimidos como estão por uma dívida externa que não para de crescer e por uma comunidade financeira internacional que os despoja da soberania, ao ditar políticas econômicas adotadas sem discussão pelos governos da região. Boron conclui dizendo que as sociedades que o neoliberalismo construiu ao longo destes anos são piores do que as que lhe são precedentes, pois são mais divididas e mais injustas, com homens e mulheres vivendo sob renovadas ameaças econômicas, trabalhistas, sociais e ecológicas. Faz-se necessário, portanto, repensar a relação estado-mercado-sociedade, numa época como esta em que se apregoa que temos um Estado muito grande e que é preciso encolhê-lo. De fato, continua ele, a realidade demonstra que o tamanho dos estados latino-americanos é pequeno quando comparado com os estados do Primeiro Mundo. É imprescindível rejeitar energicamente os argumentos dos economistas ortodoxos, que reduzem a avaliação da caminhada de uma sociedade ao desempenho de um conjunto estandarizado de variáveis quantitativas. O grave problema da nossa época é que, enquanto o neoliberalismo exhibe evidentes sintomas de esgotamento, o modelo de substituição ainda não aparece no horizonte das sociedades contemporâneas. Nas palavras de Gramsci, diz Borón, é “o velho que não termina de morrer e o novo que não acaba de nascer”. E se queremos participar da construção de um mundo diferente devemos, primeiramente, não ter nenhum temor de estar na contramão do consenso político de nossa época, buscando elaborar uma proposta concreta de política econômica capaz de tirar nossas sociedades da situação em que se encontram e não aceitando nenhuma instituição estabelecida como imutável. E Borón conclui, citando Rosa Luxemburgo: “quanto mais negra é a noite, mais brilham as estrelas”.

O trabalho de Borón trouxe uma contribuição importante para a compreensão do protagonismo das grandes corporações econômicas na vida política do continente latino-americano, assim como das novas relações entre Estado, mercado e sociedade, em tempos de neoliberalismo.

## 6. O Estado globalizado, a governabilidade e o poder local

A dinâmica e os rumos do processo de internacionalização das relações econômicas, que se convencionou chamar de globalização, deu origem a novos acordos internacionais para disciplinar as relações econômicas emergentes, assim como ao surgimento de blocos regionais e consolidação de blocos já existentes, além de colocar desafios às instituições internacionais de governo para operacionalizar os objetivos a que se propõem. Essas questões tem trazido para o centro da discussão acadêmica o problema das novas relações entre Estado e sociedade, no contexto das relações internacionais e da governabilidade no mundo globalizado.

Peter Evans (1993) é um estudioso da questão que analisa a governabilidade no mundo contemporâneo, enfatizando o papel dos Estados nacionais na promoção do desenvolvimento, no contexto social e político onde nascem e se desenvolvem as instituições de governo mundial. Para ele, os Estados, na qualidade de instituições, tem tido sempre de olhar tanto para fora como para dentro de suas fronteiras, não apenas porque o sucesso na competição política e militar com outros Estados constitui um requisito fundamental de sobrevivência, mas também porque os mercados sempre foram transnacionais. O crescimento econômico do pós-guerra, em todos os países que participam do sistema capitalista mundial, tem se caracterizado pelo papel crescente dos fluxos transnacionais de bens e de capital. Nos países pobres, o desenvolvimento tem significado a mudança de uma produção de subsistência relativamente autárquica para a exportação de produtos primários nos mercados internacionais. Nos países do Terceiro Mundo que estão se industrializando, uma economia doméstica crescentemente diferenciada tem significado, primeiro, uma dominação crescente dos setores industriais de ponta pelas corporações transnacionais e, mais recentemente, uma forte dependência do capital financeiro internacional. Nos países centrais, como os Estados Unidos, por exemplo, o lucro das principais organizações industriais e financeiras são resultado, em grande medida, de atividades externas, com investimentos produtivos realizados, cada vez mais, no exterior, em detrimento do investimento doméstico. A intensificação dos vínculos econômicos internacionais tende a estar associada com a expansão do papel do Estado em muitos países em desenvolvimento, enquanto que, nos países centrais que se tornaram grandes exportadores de capital, especialmente os centros do capital financeiro internacional, ela tem inibido a ação do Estado.

Evans observa que, no chamado Terceiro Mundo, a convivência com os vínculos transnacionais, de uma maneira geral, e a disputa com o capital transnacional, em particular, podem, sob certas circunstâncias, estimular o desenvolvimento de novas capacidades do Estado e legitimar a expansão do seu papel em áreas que, de outra forma, seriam preservadas ao capital privado. Em determinados casos, segundo ele, o capital transnacional pode mesmo preferir conviver com um aparato estatal mais forte e burocraticamente capacitado. Nos anos setenta do século vinte, os fluxos transnacionais de capital de empréstimo substituíram o investimento direto, tanto extrativo quanto industrial, como a forma de capital transnacional que mais rapidamente se expande. Evans observa que um número significativo de estudos de caso tem demonstrado como os credores externos podem usar a influência adquirida, normalmente em decorrência de negociações com o FMI, para limitar a ação do Estado nos países do Terceiro Mundo e excluir efetivamente uma série de opções políticas. A crescente importância dos empréstimos privados para esses países tem transformado os administradores do Estado em intermediários fundamentais entre os banqueiros privados, no centro, e os investimentos produtivos, na periferia. Evans também observa que os empréstimos externos aumentaram o poder do Estado com relação à burguesia local, sobretudo porque ele não é forçado a depender das elites locais como única fonte de recursos. Nos países capitalistas avançados, as ligações transnacionais e o papel do Estado se revestem de características distintas, caso se trate de países que são sede (“homes”) ou hospedeiros (“hosts”) de corporações transnacionais. É muito pequeno o número de Estados para os quais a expansão de corporações transnacionais domésticas constitui a forma prevalecente de vínculos transnacionais. Se apenas o capital industrial é considerado, os Estados Unidos estão praticamente sozinhos no páreo. As corporações transnacionais norte-americanas tem poucas razões, em sua própria casa, para apoiar os tipos de intervenção do Estado que temos presenciado nas economias do Terceiro Mundo. O argumento de que o Estado deve desenvolver sua capacidade de intervenção para defender a economia nacional dos efeitos nocivos das forças econômicas externas, tem pouco sentido neste caso, segundo Evans. Já nos países avançados que são mais hospedeiros do que sedes do capital transnacional, a tendência é desenvolver, como acontece nos países periféricos, uma máquina burocrática extensa, para construir bases mais fortes e obter vantagens comparativas, na promoção da acumulação doméstica de capital. Estes países são, como os países do Terceiro Mundo, vulneráveis às flutuações dos mercados transnacionais e suscetíveis de dominação pelas corporações sediadas além de seus territórios, daí

a intervenção do Estado ser fortemente legitimada, tanto em decorrência da ameaça externa, como pelo interesse do capital local em se proteger de adversários economicamente mais fortes.

O resultado geral desse movimento se dá no sentido do declínio da hegemonia do Estado economicamente mais poderoso e de uma economia internacional mais policêntrica, embora mais instável. Mais recentemente, Evans analisou as instituições de governo mundial, buscando compreender o seu papel na economia política global e identificar as tensões políticas que afetam o seu papel institucional. Ele argumenta que algumas das dificuldades da chamada nova economia são consequência de um mercado que começa a funcionar sobre uma base de profundas desigualdades, permitindo que o capital e os bens circulem livremente enquanto os trabalhadores permanecem, em sua maioria, limitados às fronteiras nacionais. E a vulnerabilidade política das instituições de governo mundial se deve, em grande medida, ao caráter ideológico peculiar da nação que constitui o poder econômico, político e militar hegemônico da nova ordem mundial, ou seja, os Estados Unidos.

Em um trabalho onde toma por exemplo a Organização Mundial de Comércio – OMC, criada em 1995, Evans discute as possibilidades de ampliação futura das suas funções de governo. Na institucionalização da nova governabilidade econômica, diz ele, a OMC desempenha um papel regulatório importante, embora padeça da mesma vulnerabilidade característica das instituições de governo mundial, em geral. Embora, no aspecto formal, ela tenha um caráter democrático no que se refere à tomada de decisões e de procedimentos, são visíveis as tensões e contradições entre a realidade oficial e a oficiosa. Com relação ao caráter democrático, oficialmente cada um dos 135 estados membros da OMC tem igualdade de voto e as reuniões ministeriais da entidade tem se caracterizado por amplos debates públicos. Na prática, observa Evans, a tomada de decisões da entidade se aproxima mais da oligarquia do que da democracia. O precedente estabelecido no GATT de que todas as decisões sejam tomadas por consenso, permite aos Estados Unidos e outros países importantes estabelecerem o programa da OMC, não obstante a existência de uma tensão entre a oligarquia oficiosa e a democracia formal, o que, para Evans, traz possibilidades interessantes de mudança. O poder da OMC provém do fato de ser uma organização que representa os interesses das principais economias do mundo. Ela existe porque as correntes mais avançadas e internacionalistas dos dirigentes dos Estados Unidos e de outros países desenvolvidos (incluindo políticos e diretores de empresas) compreenderam que um mercado mundial exige uma estrutura complexa de apoio institucional. Mas, o internacionalismo

avançado que deu origem à OMC não tem uma aceitação universal por parte das principais elites políticas dos Estados Unidos. Existe uma poderosa corrente ideológica das elites daquele país que demonstra uma total desconfiança por qualquer tipo de instituição de gestão dos assuntos públicos, além de uma apreensão por qualquer tipo de medida que possa ameaçar a sua soberania absoluta. Além disso, embora a Carta da OMC estabeleça claramente que ela não pode violar a soberania dos estados membros, a opinião dominante é a de que os países menos ricos não podem formular estratégias de desenvolvimento que sejam incompatíveis com a liberalização dos mercados. Ao mesmo tempo, percebe-se, tanto nos Estados Unidos como em outros países, uma sociedade civil cada vez mais ativa que se interessa, de forma crescente, pela política da mundialização, expressando seu descontentamento junto aos governos nacionais e criticando duramente muitas das medidas da OMC. A mundialização tem gerado pressões sobre os Estados para que adotem políticas econômicas ortodoxas e diminuam a participação na gestão dos assuntos econômicos.

Criticando os defensores da redução do Estado, Evans diz que eles esquecem de considerar, na solução dos problemas de governo mundial, a experiência acumulada no processo de criação de instituições que tornou possível a criação do estado-nação moderno. É importante, segundo ele, que se compreenda a importância fundamental do fomento da capacidade a nível nacional. Para os países em desenvolvimento, o problema é o da recuperação da capacidade anterior do aparato estatal e não o da diminuição do papel do Estado. No caso dos países mais pobres, a questão continua sendo a de como aplicar a lição óbvia de que uma firme e bem estruturada capacidade de governo, a nível nacional, é a pedra angular dos mercados eficazes e do crescimento econômico. Para Evans, estamos num período de desenvolvimento institucional, a nível mundial, que constitui uma oportunidade única para explorar novas soluções para os problemas mundiais. E o desafio principal das instituições de governo mundial é o de encontrar os meios de reverter a tendência para a crescente desigualdade, dentro dos países e entre os países, que tem caracterizado o atual processo de mundialização.

As pesquisas desenvolvidas por Evans sobre as questões do Estado e da governabilidade no mundo globalizado, tem sido muito importantes para a compreensão das novas relações entre Estado, mercado e sociedade, fundamentais para a consolidação da democracia.

José Luiz Fiori (1997), é outro estudioso importante das questões do Estado e da governabilidade no mundo contemporâneo. Segundo ele, a frustração com o avanço das “reformas liberais” e seus resultados tem levado a uma necessidade de rediscussão dos conceitos de globalização e governabilidade, a partir de suas novas relações em situações concretas. O processo de mundialização dos mercados financeiros deu origem a uma nova realidade que se consolida a partir da década de oitenta do século vinte, na qual os sistemas monetários nacionais e os mercados financeiros estão cada vez mais conectados a uma finança privada, direta e mundial, agora desligada de qualquer tipo de padrão monetário internacional. Essa nova realidade fez com que o carro-chefe da acumulação de riqueza se transferisse para o mundo das finanças que passa a se expandir a uma velocidade sempre maior do que a velocidade da formação de capital e do intercâmbio comercial. A mundialização do capital e a supremacia do capital financeiro, contudo, não eliminaram os Estados e os sistemas financeiros nacionais, integrando-os de forma incompleta dentro de um espaço hierarquizado a partir dos sistemas financeiros mais robustos. Neste regime econômico de mundialização financeira, pela própria lógica de seu funcionamento, os deficits crescem como bola de neve, alterando a divisão da renda em favor dos rendimentos financeiros e estrangulando os governos que promovem sucessivos e inúteis ajustes orçamentários, responsáveis pela crescente ingovernabilidade dos Estados. Com relação ao lugar e às possibilidades da periferia capitalista no novo regime mundial de acumulação, Fiori cita Robert Gilpin, para quem “os instrumentos de política econômica consistem no controle sobre o capital de investimento, tecnologia produtiva e acesso aos mercados, o que permite aos países avançados deter quase um monopólio sobre essas fontes de poder”. Assim sendo, “na nova ordem mundial onde prevalecem os fatores econômicos, as economias em desenvolvimento contam com pouca ou nenhuma fonte de poder para participar da luta pelo produto mundial” .

Observando o que se passa na América Latina, Fiori diz que hoje, muito mais do que nas décadas desenvolvimentistas, o progresso tecnológico e seus efeitos benéficos se encontram concentrados no espaço econômico dos países centrais, alcançando a periferia de maneira restrita e segmentada. Os países periféricos só chegam aos espaços selecionados pelo “oligopólio mundial”, a partir da sua importância, ou da importância de algumas sub-regiões, para as firmas que detêm o poder de decisão. Como resultado, estreitou-se ainda mais o acesso da periferia ao conhecimento e às tecnologias de ponta, uma vez que sua utilização flexível corresponde a um controle concentrado, e sua transferência para os espaços periféricos é sempre

parcial, contribuindo menos que no passado para a criação de uma capacidade endógena de progresso técnico. Fiori observa que a geografia econômica da América Latina vem sendo redesenhada, fazendo surgir um novo mapa onde algumas áreas isoladas aparecem cercadas por enormes zonas de estagnação econômica e desintegração social. Uma vez que o controle da oferta de novas tecnologias é cada vez mais concentrado, os Estados da periferia vão sendo coagidos, pela competição global, a promover uma gestão macroeconômica cada vez mais homogênea e imutável, mas não necessariamente mais estável, devido à fragilidade externa dessas economias. Orientados apenas para o “equilíbrio macroeconômico”, os governos abandonam qualquer tipo de política social universalizante, “num momento em que a estagnação ou o escasso crescimento econômico não consegue a quantidade de emprego necessária para absorver a mão de obra disponível”. O desenvolvimento dos países periféricos subordinados a esse novo modelo fica dependente das flutuações internacionais dos capitais e indefesos diante de suas crises financeiras periódicas. Assim, o projeto liberal de inserção no novo regime mundial de acumulação financeirizada coloca um grave problema de governabilidade para os países periféricos, principalmente pela forma como os novos mercados globalizados afetam a capacidade dos governos nacionais para manterem as condições mínimas da unidade territorial e solidariedade federativa dos seus territórios. Em síntese, diz Fiori, o que se vem observando em todo o mundo é que a nova geopolítica monetária, combinada com a grande concentração dos centros de decisão sobre investimentos, “transformou a capacidade de retaliação destes centros de poder no fundamento último da soberania com relação às políticas econômicas dos Estados capitalistas incluídos no processo da globalização”. Uma vez colocado na camisa-de-força dos equilíbrios macroeconômicos, nenhum governo consegue enfrentar seus problemas sociais, chegando apenas a algumas intervenções pontuais, sem resultados significativos. A inserção liberal e subalterna ao processo de globalização e o exercício de uma governabilidade democrática parecem, cada vez mais, difíceis de conciliar. E, a persistir tal situação, acabar-se-á produzindo o esfacelamento dos Estados e a consolidação de formas cada vez mais sofisticadas de autoritarismo.

Elaborados numa época significativa de expansão neoliberal, os trabalhos de Fiori, assim como os de Evans, representam contribuições importantes para a compreensão de um período da história do desenvolvimento capitalista.

Hardt e Negri (2000) analisam a governabilidade no mundo contemporâneo em um novo contexto, o qual, como parte do processo geral de desenvolvimento capitalista, tem, segundo aqueles autores, uma característica significativa, qual seja a da perda de posição da liderança mundial por parte dos Estados Unidos. Eles partem da argumentação de que o imperialismo acabou e que os Estados Unidos não são, e nenhum outro país poderia ser, o centro de um novo projeto imperialista. A substância política que regula a nova ordem global, dizem, é o império e um dos sintomas primários da chegada do império é o declínio da soberania dos estados-nação e sua crescente incapacidade de regular as permutas econômicas e culturais. Para explicar a distinção entre “império” e “imperialismo”, eles partem do reconhecimento de que a soberania do Estado-nação foi a pedra angular do imperialismo que as potências européias construíram na idade moderna. As fronteiras definidas pelo moderno sistema de Estados-nação foram fundamentais para o colonialismo europeu e para a expansão econômica, pois os limites territoriais delimitavam o centro de poder a partir do qual era exercido o controle sobre os territórios externos, através de um sistema de canais e barreiras que facilitavam ou obstruíam o fluxo de produção e circulação. Em contraste com o imperialismo, o império não estabelece um centro territorial de poder, nem se baseia em fronteiras ou barreiras fixas, constituindo-se num aparelho de descentralização e desterritorialização do geral que incorpora, gradualmente, o mundo inteiro, dentro de suas fronteiras abertas e em expansão.

A transformação da moderna geografia imperialista do mundo e a realização do mercado global, segundo Hardt e Negri, marcam uma mudança significativa no modo capitalista de produção, levando a que a tradicional divisão dos três mundos fique tão misturada que “a qualquer momento nos deparamos com o Primeiro Mundo no Terceiro, o Terceiro no Primeiro e o Segundo, a bem dizer, em parte alguma”. Discordando daqueles que identificam os Estados Unidos como a autoridade definitiva que rege o processo de globalização, assim como dos que acham que houve apenas uma substituição do domínio inglês pelo domínio americano, eles reconhecem que os Estados Unidos ocupam uma posição privilegiada no império, mas não por semelhança com as antigas potências imperialistas européias, e sim por diferenças com relação a elas. Estas diferenças podem ser reconhecidas quando se analisa a formação e re-formação contínua da composição de forças sociais naquele país. Thomas Jefferson, por exemplo, assim como os autores da “Federalist” e outros fundadores ideológicos da nação americana, se inspiraram no antigo modelo imperial, acreditando estar criando do outro lado do Atlântico um

novo império, com fronteiras abertas e em expansão, onde o poder seria distribuído, verdadeiramente, em redes. Numa perspectiva otimista, aqueles autores argumentam que o império com o qual nos deparamos exerce enormes poderes de opressão e destruição, mas não deve nos deixar saudosos de antigas formas de dominação. A transição para o império e seus processos de globalização oferece novas possibilidades para as forças de libertação. A globalização não é uma coisa única e os múltiplos processos que chamamos de globalização não são unificados nem unívocos. As forças criadoras da multidão que sustenta o império são também capazes de construir um contra-império, uma organização política alternativa de fluxos e intercâmbios globais. A multidão, na qual a figura do militante esclarecido é fundamental, será capaz de inventar novas formas democráticas e novos poderes constituintes que um dia nos conduzirão através e além do império.

Stephen Gill (1993) é um autor contemporâneo que toma de empréstimo a Gramsci os conceitos de poder estrutural do capital, hegemonia, bloco histórico e intelectual orgânico, para demonstrar os aspectos dialéticos e contraditórios da organização mundial emergente, buscando ir além do que chama de “concepções reducionistas das relações internacionais”. Segundo ele, no período pós-guerra, enquanto a economia mundial se expandia e a mobilidade do capital, principalmente do capital financeiro, era restrita, a ordem mundial era mais ou menos harmônica, uma vez que as forças políticas, tanto de extrema direita como de extrema esquerda, estavam marginalizadas e o poder político central estava consolidado, sob a hegemonia mundial dos Estados Unidos e no caminho aberto pela guerra e pela destruição de uma parte da elite fascista europeia. Naquele momento, foi possível formar um consenso em torno dos objetivos do pleno emprego, do crescimento econômico e da equidade, consenso este que foi um resultado da solidariedade social nascida da guerra, da destruição e da resistência, construindo os pilares ideológicos em que se apoiou o Estado de Bem Estar Social. A consolidação de uma fração da classe capitalista internacional, cujo crescimento foi facilitado pelo desenvolvimento dos transportes e da comunicação, além do surgimento de novas instituições públicas e privadas, promoveu o diálogo e a interação entre as elites, criando as bases para a formação de uma identidade transnacional e uma consciência partilhada sobre os interesses comuns. Estavam assim dadas as condições para, nos termos de Marx, a formação de uma “classe para si”. O fortalecimento dos laços e a consequente formação de redes de interesse, aconteceram ao mesmo tempo da

“transnacionalização” do Estado, o que significou, em outros termos, que as políticas estatais e os arranjos institucionais passaram a ser condicionados e transformados pelo poder e pela mobilidade dessas frações do capital transnacional.

O crescimento e a escala da mobilidade de capitais intensificou a necessidade dos governos nacionais de competirem entre si para atrair o capital externo, criando um clima propício aos investimentos estrangeiros. Então, argumenta Gill, o Estado passou a ser julgado em termos da hospitalidade comparativa para com o capital, levando à formulação de políticas direcionadas para o mercado, para o disciplinamento das relações capital-trabalho e para a adequação da infraestrutura às novas condições, a partir dos parâmetros internacionais. Nesse processo, as políticas de desregulação dos mercados financeiros que surgiram nos Estados Unidos, nos anos setenta e oitenta do século vinte, foram seguida pelos demais países, resultando na liberalização da estrutura financeira do sistema capitalista como um todo. Certos setores dos governos nacionais, notadamente os ministérios ligados à economia e às finanças, passaram a ter um peso considerável nas decisões políticas, em detrimento de setores ligados à indústria, ao emprego e ao bem estar. As mudanças na economia e na política ocorreram juntamente com as mudanças nas ideologias dominantes e no terreno da contestabilidade. As idéias e práticas liberais passaram a ser direcionadas para promover a eficiência do mercado, a flexibilidade do mercado de câmbio, a superioridade do setor privado em relação ao setor público, a flexibilização do mercado de trabalho, o controle da inflação e do dispêndio público, entre outras medidas.

Na trilha de Gramsci e de suas idéias sobre o papel do intelectual orgânico, Gill observa que a proporção na qual o complexo de interesses transnacionais pode resultar num elevado grau de cooperação, vai depender não apenas da convergência de forças materiais e institucionais, mas também da proporção na qual os intelectuais-chave compartilham de uma visão comum sobre as questões do Estado e da sociedade. E depende, ainda, da extensão na qual essas idéias sobre o mundo são compartilhadas com as camadas inferiores das instituições-chave envolvidas no processo e, numa certa medida, compartilhadas com a população como um todo. O momento de hegemonia acontece quando existe uma aceitação geral dos princípios básicos e das idéias políticas de uma fração da classe dominante, ou de uma constelação de interesses. Quando isto ocorre, as políticas que englobam tais princípios aparecem como naturais e legítimas para um número maior de pessoas, na sociedade civil e na sociedade política.

Para Gill, é fundamental que se entenda que esse núcleo de idéias não constitui simplesmente uma forma de dominação ideológica direta, mas sim uma força estrutural que condiciona e limita as classes e outras forças sociais. Se a fração da classe capitalista hegemônica é orientada internacionalmente, seus princípios básicos incluirão a visão de que o mecanismo de mercado é a rotina mais eficiente de organização econômica global, de que a mobilidade do capital e os mercados livres contribuirão para o bem estar global e de que, a longo prazo, a melhoria das condições de vida do planeta será conseguida com o fortalecimento dos Estados capitalistas mínimos. Arriscando algumas previsões, ele observa que essa economia política hegemônica representa um momento universalizante do desenvolvimento histórico do capitalismo e que o processo através do qual o poder estrutural da fração financeira do capital tem se expandido, não tem sido um processo estável. Em contraste com as estruturas econômicas que estão se consolidando numa dimensão planetária, a superestrutura política global encontra-se, ainda, pouco desenvolvida, proporcionando as condições para um reordenamento de forças. A crescente incerteza, volatilidade e especulação dos mercados, pode vir a minar o respeito aos valores éticos sobre os quais repousa a chamada sociedade democrática livre. Em termos ideológicos, conclui Gill, a crise atual tem contribuído para a retomada da discussão sobre o papel do setor público e da combinação intervenção/mercado no desenvolvimento capitalista.

Diferentemente daqueles autores que viram com desconfiança ou pessimismo o futuro dos Estados nacionais e a governabilidade no mundo globalizado, Stephen Gill, assim como Michael Hardt e Antonio Negri, vislumbram na ordem internacional contemporânea a possibilidade de construção de uma organização alternativa de interesses e de novas formas de exercício da democracia.

## 7. Poder Local, participação política e construção da cidadania

No quadro das transformações associadas à globalização e à implementação de reformas macro-estruturais, tem-se observado, em vários países em desenvolvimento, nas últimas décadas, a crescente transferência de responsabilidades e de competências do governo nacional para os governos locais. Com a valorização política do nível local de governo, evidenciada na descentralização e municipalização de políticas públicas, além de mudanças na organização e funcionamento dos governos, busca-se estabelecer as condições necessárias à inserção competitiva das economias nacionais no movimento global da economia. O resultado desse movimento tem sido uma alteração significativa do sistema de decisões municipais e das práticas dos atores políticos. No novo contexto, torna-se importante a discussão sobre o papel do Estado, tanto nas atividades econômicas como no financiamento e promoção de políticas sociais, sobretudo aquelas voltadas para segmentos historicamente excluídos do processo de desenvolvimento.

Várias representações teóricas sobre a questão tem surgido, recentemente, sobretudo a partir de estudos empíricos que apontam para uma possível crise de governabilidade e de legitimidade do Estado, em razão do comprometimento de suas bases de sustentação pelas transformações econômicas e sociais em curso. A idéia da gestão local como arte do empreendimento e da construção de espaços de negociação e de consenso, passou a prevalecer sobre concepções até então estabelecidas, como, por exemplo, aquela que se refere à gestão pública como resultante do papel contraditório do Estado capitalista e do conflito de classes. E mesmo a concepção de um governo de bem estar social fundamentado em padrões universalistas de justiça social, que norteou a ação governamental em vários países, nas últimas décadas, tem perdido espaço para a idéia do “bom governo”, entendido como a capacidade dos governos locais de se integrarem aos mercados globais e competirem com maior eficiência econômica, sem esquecer, mas nem sempre priorizar, a justiça social.

As proposições de organismos multilaterais, a exemplo do Banco Mundial, tem se tornado referência em grande parte da produção teórica sobre o poder local e a gestão das cidades. Recentemente, a questão ambiental tem merecido a atenção desses organismos multilaterais, sobretudo a partir da pressão de setores da sociedade civil que se organizam e reivindicam medidas de combate aos efeitos negativos da degradação ambiental.

O Banco Mundial (1990), em documento divulgado no início dos anos noventa, reconhece a relação existente entre a economia urbana e o desempenho macroeconômico, estabelecendo um novo modelo de análise, segundo o qual os problemas urbanos não decorrem apenas de conflitos por provisão habitacional ou acesso à infra-estrutura urbana, mas também da falta de articulação entre as necessidades da população e a produtividade da economia urbana. Além disso, reconhece a existência de uma questão urgente a resolver que é a da pobreza urbana, cuja solução requer o aumento da produtividade das camadas mais pobres das cidades, por meio do acréscimo da demanda por mão de obra e de um melhor acesso à infra-estrutura e aos serviços sociais básicos. O documento chama também a atenção para o agravamento dos problemas ambientais mundiais e a lacuna na produção intelectual sobre a questão urbana, sugerindo a adoção de medidas que atenuem os efeitos negativos da degradação ambiental e o aumento da capacidade de pesquisa e conhecimento sobre os problemas detectados.

No modelo proposto pelo Banco, o poder público tem a função primordial de garantir um meio ambiente favorável aos negócios e ao desenvolvimento econômico, ficando em segundo plano a gestão e o planejamento da cidade. A prioridade agora é o desenvolvimento de políticas focalizadas que visem reduzir os desníveis crescentes de pobreza, percebida como um obstáculo crucial a ser enfrentado pelos governos locais. O quadro de referência da nova perspectiva é a inserção do local no contexto global, com a finalidade de fortalecer a capacidade institucional dos municípios, na direção do desempenho macroeconômico. A legitimidade política dos governos locais dependeria, nesse modelo, do adequado desempenho de suas novas funções, o que significa a criação de condições de governabilidade na nova ordem econômica e social. Uma vez reconhecida a inexistência de recursos e de instrumentos de intervenção por parte dos governos municipais, o Banco propõe a constituição de parcerias entre os setores público e privado, como forma de garantir a governabilidade.

Vários estudiosos da questão urbana tem argüido que as recomendações e os programas de reformas institucionais, propostos por organismos multilaterais e por governos do Primeiro Mundo para os países em desenvolvimento, ao desconhecerem ou não levarem na devida conta as especificidades das dinâmicas políticas no plano nacional e local, além dos aspectos históricos de cada situação, esvaziam a gestão municipal de seu sentido político, priorizando o lado técnico da questão.

Catells e Borja (1996) são autores que propõem uma nova abordagem da questão local e da governabilidade municipal, argumentando que não é mais possível ter uma definição universal sobre o papel dos governos locais. Nos tempos atuais, segundo eles, faz-se necessário o estabelecimento das competências e funções municipais segundo alguns critérios tais como a proximidade da relação com a população, a capacidade de gestão dos recursos políticos, sociais, econômicos e técnicos, a associação com outros níveis da administração pública e com agentes privados, assim como o atendimento das demandas sociais requeridas pela população. Para aqueles atores, “as cidades são e devem ser diferentes nas suas competências” e devem ser entendidas como atores sociais, a partir do novo papel que adquirem no mundo globalizado, tanto em termos econômicos como também no que se refere aos aspectos sociais e culturais. No novo contexto, as cidades se definem pela sua centralidade na estruturação funcional de um espaço regional descontínuo e assimétrico “e o governo local deve estabelecer funções para uma população e um território que vão além do que lhe corresponde histórica e legalmente”.

A referência a abordagens teóricas mais recentes da questão local e da valorização do nível local de governo na formulação e implementação de políticas públicas, tem o objetivo de chamar a atenção para a nova composição de forças presente nas práticas dos atores políticos e nas decisões governamentais no nível municipal. A busca da eficiência econômica dos municípios tem levado, como já foi evidenciado por alguns estudiosos, à priorização do setor privado como ator estratégico do processo de desenvolvimento. A crônica falta de recursos dos governos municipais propicia a subordinação, cada vez maior, ao poder econômico, levando ao esvaziamento de espaços participativos porventura criados para ensejar a participação da sociedade civil nas decisões governamentais.

## 8. A importância das contribuições teóricas

Neste capítulo, buscamos mapear as abordagens teóricas sobre o tema das relações entre Estado e sociedade, as quais, de uma forma ou de outra, nortearam o nosso trabalho. Essas abordagens foram elaboradas em épocas distintas da história do desenvolvimento capitalista, refletindo, certamente, os contextos onde surgiram, mas preservando o que consideramos essencial aos nossos propósitos. Uma questão à qual nos reportamos, teorizada inicialmente por Marx e seguida por vários autores modernos na tradição marxista, aqui citados, diz respeito ao fato das

categorias sociais mais abstratas remeterem a dimensões concretas da vida, em determinados momentos históricos. Nesse sentido, autores como Gramsci e Habermas, por caminhos distintos mas numa mesma direção, defendem a idéia de que a sociedade capitalista possui uma dimensão interativa que possibilita aos atores sociais refletirem sobre a política de forma prática. No que se refere à ação do Estado, seguimos a trilha das idéias defendidas por Habermas sobre o surgimento de uma esfera pública que possibilita a universalização da política, através do debate público, crítico e racional. Para Marx e para grande parte de seus seguidores, prevalece o consenso sobre a existência de uma ruptura entre a vida material e a vida política. Tal ruptura se expressaria nas dificuldades da política nas sociedades capitalistas modernas, onde a produção material, enquanto atividade eminentemente individual, e a atividade política, que implica na discussão sobre os destinos da coletividade, resultam na impossibilidade do Estado de agir no sentido do interesse geral. Para Habermas, a não correspondência entre estratificação social e universalidade política tem passado, nas sociedades modernas, por modificações decorrentes do próprio desenvolvimento capitalista, a partir da retirada das atividades produtivas do interior da casa burguesa. Ocorre, então, a desvinculação entre a atividade material e a subjetividade do indivíduo burguês, capaz de se entender com outros indivíduos, independentemente das relações econômicas. E quando, no processo histórico, a burguesia, enquanto classe privada, propõe a publicização como forma de participação no poder político, surge a esfera pública de que nos fala Habermas, situada entre a sociedade civil e o Estado, como espaço reivindicado pelos atores sociais em sua prática política. Essa esfera pública, historicamente situada, foi um referencial importante para a construção do objeto do nosso trabalho de tese.

No decorrer deste capítulo, buscamos analisar os principais elementos do debate teórico sobre as relações entre Estado e sociedade, numa perspectiva histórica que permitisse identificar atores, práticas e relações sociais em contextos diversos e épocas distintas, com o objetivo de compreender a sociabilidade contemporânea, com a especificidade de suas contradições e seus fundamentos normativos.

No próximo capítulo tentaremos analisar as relações entre Estado e sociedade no Brasil, a partir das várias interpretações já produzidas sobre a questão, em momentos distintos de nossa história.

## **CAPÍTULO II**

### **AS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE NO BRASIL**

#### **1. Introdução**

O objetivo deste capítulo é identificar, em várias interpretações já produzidas sobre as relações entre Estado e sociedade no Brasil, os elementos que possibilitem a compreensão dessas relações nos espaços associativos surgidos a partir da Constituição Federal de 1988, com a criação dos conselhos de vários tipos. A questão, como é sabido, é muito ampla, envolvendo aspectos de ordem econômica, social e política, além das interferências de ordem externa, resultantes do estado atual das relações internacionais. Os inúmeros estudos e pesquisas que buscaram explicá-la vem de longa data, alguns enfatizando, como nas primeiras interpretações elaboradas nos anos trinta do século passado, o legado cultural herdado dos ibéricos. Outros estudos, mais recentes, acentuam o pluralismo no interior das sociedades nacionais do mundo globalizado.

Sabemos que é impossível uma abordagem completa de todas as dimensões do tema, e nem isso seria necessário para os propósitos do nosso trabalho. Uma vez que identificamos, como tendência geral na literatura a que tivemos acesso, o papel determinante do Estado como matriz geradora dos processos sociais, além da predominância histórica do vezo autoritário sobre as práticas democráticas, buscamos analisar a trajetória das relações Estado e sociedade no Brasil, enfatizando o padrão de intervenção estatal na consolidação da modernização capitalista e seus desdobramentos sobre a configuração da sociedade civil e de nossas instituições democráticas.

Partimos das interpretações feitas no início do século passado, quando, como resultado da Revolução de 30, as determinações econômicas, sociais e políticas, ao produzirem novas mediações sócio-institucionais, configuraram a ordem capitalista no País.

## 2. As primeiras interpretações

Uma contribuição importante para a compreensão das relações entre Estado e sociedade no Brasil, assim como a qualidade da nossa democracia, nos foi dada por Sérgio Buarque de Holanda (1995), que já afirmava, em 1936, que nunca tivemos uma efetiva democracia no Brasil e que o liberalismo democrático sempre foi algo estranho entre nós. Para aquele autor, a falta de coesão em nossa vida social foi resultado de uma cultura da personalidade típica da península ibérica, em cujas nações o princípio unificador sempre foi representado pelos governos, o que significa que a organização social é mantida artificialmente por uma força exterior. Em suas palavras,

“trouxemos de terras estranhas um sistema complexo e acabado de preceitos, sem saber até que ponto se ajustam às condições da vida brasileira e sem cogitar das mudanças que tais condições lhe imporiam. Na verdade, a ideologia impessoal do liberalismo jamais se naturalizou entre nós. Só assimilamos efetivamente esses princípios até onde coincidiram com a negação pura e simples de uma autoridade incômoda, confirmando nosso instintivo horror às hierarquias e permitindo tratar com familiaridade os governantes. A democracia no Brasil sempre foi um lamentável mal-entendido. Uma aristocracia rural e semi-feudal importou-a e tratou de acomodá-la, onde fosse possível, aos seus direitos e privilégios, os mesmos privilégios que tinham sido, no velho mundo, o alvo da luta da burguesia contra os aristocratas” (Holanda, 1995, 26ªed. pág 160)

O livro de Buarque foi escrito num momento da história brasileira caracterizado por um padrão de relacionamento autoritário entre Estado e sociedade. A idéia de um Estado forte e condutor dos destinos da nação, que sai vitoriosa da revolução de 1930, buscava a identificação com a modernidade e o progresso, em contraposição ao atraso da velha ordem agrário-exportadora, identificado com o liberalismo. Como observou Helena Motta (2000), dois traços básicos caracterizam esse Estado forte e centralizador. O primeiro deles é que ele organiza a sociedade “pelo alto”, disciplinando toda a vida nacional. O segundo, é a exclusão social de amplas camadas da população, de há muito habituada à apatia política. Dadas essas condições, o resultado foi que o liberalismo, entre nós, foi alvo de um reducionismo, cuja adoção foi

compreendida como sinônimo da anarquia oriunda da dispersão do poder local, típica dos quarenta anos da vida republicana. O Estado autoritário estabeleceu-se sem dificuldades e teve início a construção de uma idéia de nação que se contrapõe às idéias liberais.

Seis anos após o lançamento da primeira edição do livro de Buarque, saiu a primeira edição do livro de Caio Prado Junior, intitulado “Formação Econômica do Brasil Contemporâneo”, na qual, como observou Antonio Cândido, estava “o primeiro grande exemplo de interpretação do passado em função das realidades básicas da produção, da distribuição e do consumo”. Publicado em pleno Estado Novo, o livro, afastando-se das interpretações de ordem mais qualitativa, até então prevalentes, trazia uma exposição de tipo factual, buscando convencer através de dados e argumentos, como tentativa de interpretação histórica baseada no marxismo:

“Como linha interpretativa, o materialismo histórico, que vinha sendo em nosso meio uma extraordinária alavanca de renovação intelectual e política; e que, nessa obra, aparecia pela primeira vez como forma de captação e ordenação do real, desligado de compromisso partidário ou desígnio prático imediatista”<sup>5</sup>

Para Caio Prado, a evolução de cada povo, quando vista à distância, mostra um certo “sentido”, o qual não aparece nos pormenores de sua história, “mas no conjunto dos fatos e acontecimentos essenciais que a constituem num largo período de tempo”<sup>6</sup> A observação desse conjunto indicará que “ele se forma de uma linha mestra e ininterrupta de acontecimentos que se sucedem em ordem rigorosa, e dirigida sempre numa determinada orientação”. Quando aplica essas idéias gerais ao caso brasileiro, ele observa, inicialmente, que a colonização portuguesa na América não é um fato isolado, mas faz parte da expansão marítima dos países da Europa, depois do século XV, e deriva do desenvolvimento do comércio continental europeu, o qual, até então, era quase unicamente terrestre e limitado, por via marítima, a uma insignificante navegação de cabotagem. Os rumos da expansão variavam, mas, no essencial, todos faziam parte do que se convencionou chamar de “descobrimientos” e articularam-se num conjunto que é apenas um capítulo da história do comércio europeu. As questões relativas à colonização, envolvendo territórios quase desertos

---

<sup>5</sup> Antonio Cândido, na Introdução de 1967, de “Raízes do Brasil”

<sup>6</sup> Caio Prado Junior, “Formação do Brasil Contemporâneo”, e. Brasiliense, 1994, 23ª ed.

e primitivos, tiveram feição variada, dependendo das circunstâncias particulares. De uma maneira geral, duas situações se apresentam, uma dizendo respeito às zonas temperadas e a outra à área tropical e subtropical. Enquanto nas colônias da zona temperada se constituíram colônias propriamente de povoamento, para onde escoavam os excessos demográficos da Europa e se formava uma sociedade à semelhança do seu modelo de origem, nos trópicos surgiu um tipo de sociedade inteiramente original. Diferentemente do que ocorreu nas zonas temperadas, a colonização dos trópicos tomou o aspecto de uma vasta empresa comercial, ainda mais completa que a antiga feitoria, mas sempre com o mesmo caráter, ou seja, destinada a explorar os recursos naturais de um território virgem em proveito do comércio europeu. E é com tal objetivo, voltado para fora do país e sem nenhum outro interesse a não ser o do comércio exterior, que se organizaram a sociedade e a economia brasileiras. A célula fundamental da economia agrária do Brasil colonial foi a grande propriedade, dedicada à monocultura e com a utilização do trabalho escravo. A mineração, que a partir do século dezoito esteve, juntamente com a agricultura, entre as grandes atividades da colônia, adotou uma organização que, com algumas distinções de natureza técnica, era semelhante à da agricultura. E o terceiro setor das grandes atividades fundamentais da economia, embora não tivesse por base a propriedade territorial, não se distinguia, na organização do trabalho e na estruturação econômica, dos outros setores da economia colonial. Em resumo, a economia brasileira tinha, por um lado, uma organização da produção e do trabalho que resultava numa profunda concentração de renda e, por outro, estava orientada para o exterior, como fornecedora do comércio internacional. Quanto à organização social, o que caracterizava a sociedade brasileira de princípios do século dezenove era, acima de tudo, a escravidão e o papel que ela representava em todos os setores da vida social. Ao comparar a escravidão, no mundo antigo e no mundo moderno, Caio Prado observou que, no mundo antigo, “o escravo não é senão a resultante de um processo evolutivo natural cujas raízes se prendem a um passado remoto; e ele se entrosa por isso perfeitamente na estrutura material e na fisionomia moral da sociedade antiga”. Com a escravidão moderna, como foi o caso da nossa, não existia elo com passado ou tradição alguma, mas apenas a restauração de uma instituição justamente quando ela já perdera inteiramente sua razão de ser e fora substituída por outras formas de trabalho mais evoluídas. Em vez de brotar de todo um conjunto da vida social, como no mundo antigo, a escravidão americana nada mais foi do que um recurso de oportunidade de que lançaram mão os países da Europa com a finalidade de explorar comercialmente os territórios e as riquezas do

Novo Mundo. As raças escravizadas e dessa forma incluídas na sociedade colonial, mal preparadas e adaptadas, formaram nela um corpo estranho e incômodo, cujo processo de absorção se prolonga até os nossos dias. A mistura de raças não teve para o país importância alguma, pois o que pesou segundo, Caio Prado, foi o baixo nível das massas escravizadas que constituíram a imensa maioria da população do país. A economia colonial era basicamente desempenhada pelo trabalho escravo, restando pouco espaço para outras ocupações, o que resultou num vácuo imenso entre os extremos da escala social.

A pequena minoria dos senhores, como os dirigentes da colonização nos seus vários setores, e a multidão dos escravos, constituindo a massa trabalhadora, são as duas categorias nitidamente definidas e entrosadas na obra da colonização. Entre elas “comprime-se o número, que vai avultando com o tempo, dos desclassificados, dos inúteis e inadaptados, indivíduos de ocupações mais ou menos incertas e aleatórias ou sem ocupação alguma”.

A organização da vida social na colônia, tendo a escravidão como base essencial, se fazia em torno do “clã patriarcal”, uma unidade na qual se agrupava a população de boa parte do país e que, na base do grande domínio rural, reunia o conjunto de indivíduos que participavam das atividades desse domínio ou a ele estavam de alguma forma agregados. O clã era uma unidade ao mesmo tempo econômica, social, administrativa e, de certa forma, religiosa. Para Caio Prado, o poder verdadeiramente soberano dos grandes proprietários sobre os seus clãs, se ajustava à estrutura da administração colonial. A autoridade pública, por ser fraca e distante, não podia contrabalançar o poder de fato já estabelecido pelos grandes proprietários, além de precisar contar com ele para agir na maior parte do território sob sua jurisdição. Quem realmente possuía autoridade e prestígio era o senhor rural e a administração colonial era obrigada a reconhecê-lo como, de fato o reconhecia.

A situação prevalecente no campo, onde se originou e se estabeleceu, foi transportada tal e qual para os centros urbanos, que eram apenas um apêndice rural ou puro reflexo do campo. A quase totalidade dos moradores das cidades era constituída de lavradores que viviam normalmente dispersos na vizinhança e que só participam das atividades urbanas em ocasiões especiais, como as festas religiosas, por exemplo.

Os senhores rurais formavam também nas cidades uma classe superior, mas já não estavam sós, uma vez que agora gozavam também de prestígio e preeminência social as altas autoridades da administração militar, civil e eclesiástica, além dos profissionais de vários ramos que se

integraram à vida das cidades. O comércio tinha também, na vida social da colônia, uma posição importante, embora não desfrutasse de grande consideração, uma vez que o trato de negócios não era visto com bons olhos “e trazia mesmo um certo desabono aos indivíduos nele metidos”. Apesar disso, a classe dos comerciantes era uma classe credora, era quem financiava a grande lavoura e os senhores de engenho, lavradores e fazendeiros sendo seus devedores. Oficialmente, o comerciante já não sofria restrição alguma, pois a legislação portuguesa que lhe impunha algumas proibições, como a de não ocupar cargos nas Câmaras Municipais, caíra em desuso no país. Nestas condições, a administração e a política metropolitana, tinha, naturalmente, que contemporizar com essas duas facções, ou seja, comerciantes e proprietários, agora igualmente fortes na cena política. Para Caio Prado, é importante levar em conta que a administração portuguesa, e com ela a administração da colônia, orientava-se por princípios diversos daqueles da chamada administração racional e seus princípios relativos às funções do Estado ou à separação entre os três poderes:

“O Estado aparece como unidade inteiriça que funciona num todo único, e abrange o indivíduo, conjuntamente, em todos seus aspectos e manifestações. Há, está claro, uma divisão de trabalho, pois os mesmos órgãos e pessoas representantes do Estado não poderiam desenvolver sua atividade, simultaneamente, em todos os terrenos; e nem convinha aumentar excessivamente o poder de cada qual. Expressão integral deste poder, e síntese completa do Estado, só o Rei; das delegações que necessariamente faz do seu poder, nasce a divisão de funções. Mas uma tal divisão é mais formal que funcional; corresponde antes a uma necessidade prática que a uma distinção que estivesse na essência das coisas, na natureza específica das funções estatais. A própria divisão marcada, nítida e absoluta, entre um direito público, que diz respeito às relações coletivas, e privado, às individuais, distinção fundamental em que se assenta toda estrutura do nosso direito moderno, deve ser entendida, então, e entre nós, de uma forma bem diversa da dos nossos dias”.<sup>7</sup>

Por essas razões, diz aquele autor, devemos analisar a administração colonial com o espírito preparado para toda sorte de incongruências, não buscando nela a ordem e a harmonia

---

<sup>7</sup> Prado Junior, 2007, pág.299

arquitetônica das instituições que observamos na administração moderna. De uma maneira geral, é possível afirmar que a administração portuguesa estendeu ao Brasil sua organização e seu sistema, não criando nada de original para a colônia. O que se encontrará de diferente é devido às condições particulares, tão diversas, a que tal organização teve de se ajustar, incorporando personalidade, caráter e tendências dos indivíduos revestidos de cargo e poder.

Resumindo o que seriam as relações entre Estado e sociedade no Brasil colônia, Caio Prado observou que a escravidão e as relações que dela derivam, embora constituíssem a base do único setor organizado da sociedade, sendo responsável pela sua manutenção e desenvolvimento, não ultrapassavam um plano muito inferior, não resultando numa estrutura ampla e complexa, tendo servido apenas para conservar o nexos social da colônia. E no outro setor, não se pode nem ao menos falar em estrutura social, porque o que aí impera é a instabilidade e a incoerência, é o setor da parte da população que vegetava à margem da vida colonial, que era um derivado da escravidão, diretamente ou substituindo-a onde um sistema organizado da vida social não foi capaz de se constituir ou se manter. Em suma, disse ele,

“o observador encontrará de essencial na sociedade da colônia, de um lado, uma organização estéril no que diz respeito às relações sociais de nível superior; doutro, um Estado, ou antes um processo de desagregação mais ou menos adiantado, conforme o caso, resultante ou reflexo do primeiro, e que se alastra progressivamente.”<sup>8</sup>

### 3. A Consolidação da ordem capitalista e as novas relações Estado- sociedade

No período compreendido entre 1930 e 1945, particularmente com o estabelecimento do chamado Estado Novo, em 1937, ganhou impulso a passagem de uma economia primária agro-exportadora para o processo de aceleração industrial. Como Florestan Fernandes (1976) observou, essa passagem não foi resultado de uma ação política e econômica autônoma de uma burguesia industrial, caracterizando-se pela forte e permanente ação estatal. Segundo ele, ao

---

<sup>8</sup> Prado Junior, *idem*, pág. 344.

contrário de outras burguesias, que forjaram instituições próprias de poder especificamente social e só usaram o Estado para arranjos mais específicos, “a nossa burguesia converge para o Estado e faz sua unificação no plano político, antes de se converter a dominação sócio-econômica”. O problema central do que ele chamou de “consolidação conservadora” da dominação burguesa no Brasil seria o de

“como preservar as condições extremamente favoráveis de acumulação originária, herdadas da colônia e do período neocolonial, e como engendrar, ao lado delas, condições propriamente modernas de acumulação de capital (ligadas à expansão interna do capitalismo comercial e, em seguida, do capitalismo industrial). Aí se fundiram o velho e o novo, a antiga aristocracia comercial com seus desdobramentos no “mundo dos negócios” e as elites dos imigrantes com seus descendentes, prevalecendo, no conjunto, a lógica da dominação burguesa dos grupos oligárquicos dominantes” (Fernandes, 1976)

Com a queda do regime oligárquico de dominação, não se instalou no país um regime democrático, mas sim uma articulação elitista administrada pelo Estado. Dessa articulação, surgiu um complexo mecanismo de controle político e social com a finalidade de regulamentar, em traços corporativistas, as relações entre o Estado e a sociedade. O formato institucional corporativo implicou a integração das organizações patronais e sindicais a uma estrutura vertical hierárquica e centralizada, tendo no ápice organizações de cúpula diretamente ligadas ao Estado. Como observou Diniz (1997), as formas marcadamente contrastantes de inserção das elites industriais e das classes operárias nesse formato institucional corporativista, acabaria por restringir as possibilidades de instauração e aprofundamento de uma ordem democrática no país. Enquanto os trabalhadores, inseridos em estruturas corporativas subordinadas ao Estado, eram privados de autonomia e marginalizados dos centros decisórios responsáveis pela política econômica, as elites industriais, através da criação de órgãos consultivos para estabelecimento de diretrizes de política econômica e de política setorial, abriam canais de acesso para representação dos seus interesses no interior do aparelho de Estado.

A queda da ditadura getulista e o início de uma pretensa redemocratização, com o Governo Dutra (1946-1950), não alterou o padrão das relações entre Estado e sociedade, uma vez que a repressão aos sindicatos continuou, os partidos políticos não conseguiram firmar uma posição autônoma em

relação ao Estado, e o sistema legislativo teve reduzido o seu poder de influência sobre os processos decisórios.

No processo de desenvolvimento econômico que tem início na década de 1950, particularmente no Governo Kubitschek, avançando pelo período da ditadura militar, o Estado manteve o seu papel ativo na regulação da economia, sob a bandeira da ideologia desenvolvimentista. É nessa época que são criadas as condições para a crescente abertura ao ingresso de capitais estrangeiros na nossa economia, estabelecendo um padrão de desenvolvimento dependente-associado, com a presença de um Estado corporativo e centralizador. Como observou Duriguetto (2007), a legitimidade desse modelo de desenvolvimento não se radicou nos mecanismos da representação e da expressão política dos interesses sociais, “mas é deslocada para o plano da “eficácia”, do “crescimento”, e do “milagre econômico”, promovidos pelo regime”.

No final da década de 1950, saiu a primeira edição do livro de Raimundo Faoro intitulado “Os Donos do Poder”. Essa obra foi objeto de muita discussão na década de 1970, quando estudiosos de várias tendências buscavam explicações para a forte presença do Estado militarista na sociedade brasileira, em detrimento do Estado burguês.

Faoro buscou realizar uma análise histórica de longo prazo, identificando no processo social brasileiro, desde os primórdios da colonização, as origens da formação de um padrão de domínio político que ele chamou de patrimonialismo estatal, assim denominado porque o estamento que dirige o Estado impõe-se sobre todas as demais forças sociais, objetivando gerenciar os seus próprios interesses. Segundo ele, seria um equívoco supor, por exemplo, que, no século dezenove, aqueles que dirigiam o Estado o faziam somente para contemplar os interesses dos proprietários de terra, uma vez que “a maioria dominante não tinha terra, alimentava-se da própria burocracia.”

A obra de Faoro ganhou uma nova edição, revista e ampliada, em 1975, na qual ele procura esclarecer as idéias expostas na edição inicial e faz algumas análises conjunturais. Com relação ao regime militar, então vigente, ele dizia que o mesmo era dirigido por um estamento formado pela estrutura militar e a estrutura capitalista vinculada ao Estado, representada pela tecnoburocracia. O objetivo de Faoro era demonstrar a estruturação de um padrão de domínio político que se assentava na articulação entre o estamento dirigente e as classes dominantes e intermediárias. Segundo ele, as tecnocracias que comandam o Estado vão se refazendo ao longo

da história, mas os procedimentos, as ações e as atitudes, assim com os modos de agir e as disposições para privilegiar os interesses pessoais, continuam intactos no decorrer da vida brasileira, do Brasil colônia à república dos nossos dias. A junção do estamento patrimonial com a estrutura de classes resultou, entre nós, num capitalismo politicamente orientado, no qual a dependência do Estado tem dado a tônica para a prevalência de um padrão de dominação, cuja característica básica é o descaso por tudo o que diz respeito aos interesses e demandas da maioria da população. Para Faoro, a forma de exercício do poder em nosso país nunca esteve comprometida com qualquer vestígio de soberania popular e sempre se baseou na presença contínua e imperturbável do estamento político incrustado no Estado. O estamento político, segundo ele, constitui sempre uma comunidade, cujos membros pensam e agem conscientes de pertencerem a um mesmo grupo privilegiado e qualificado para o exercício do poder.

O comportamento regulador do Estado brasileiro, para Faoro, tem suas origens no mercantilismo português, onde, por herança medieval, cabia ao Estado organizar o comércio, incrementar a indústria, estabilizar os preços, determinar os salários, tudo para o enriquecimento da nação e proveito do grupo que a dirige. Esse grupo é o estamento que persiste no Brasil, onde contribui para assegurar a unidade nacional, em luta contra a vocação regional e autonomista das forças locais. A realidade histórica brasileira demonstra a persistência secular dessa estrutura patrimonial, que resiste, firmemente, à repetição, em fase progressiva, da experiência capitalista. A compatibilidade do moderno capitalismo com esse quadro tradicional constitui, para Faoro, uma das chaves da compreensão do fenômeno histórico português-brasileiro, ao longo de muitos séculos. Sobre a sociedade, acima das classes, o aparelhamento político impera, rege e governa em nome próprio, num círculo impermeável de comando.

No período da história brasileira que se inicia nos anos setenta e vai até a metade dos anos oitenta do século vinte, a estrutura autoritária e centralizadora do aparelho do Estado, consolidada sob os governos militares, afetou, de modo significativo, a renovação dos mecanismos de intermediação entre a sociedade civil e a sociedade política. As pressões sociais pela adoção de um novo padrão das relações Estado-sociedade, que se intensificaram a partir de meados dos anos setenta, esbarravam numa estrutura ligada a um padrão de dominação de base social muito restrita, apoiada numa sociedade política extremamente dominante, onde o espaço do controle e da coerção era ampliado, enquanto o espaço de consenso ativo da sociedade civil, era reduzido.

A modernização e expansão do aparelho administrativo do Estado, implementadas durante a vigência dos governos militares, foram realizadas no sentido de uma hierarquização centralizada, com reduzida base social e canalização da capacidade decisória na estrutura do Executivo. Recorrendo constantemente a uma legislação “ad hoc” e concentrando planos e projetos econômicos nos altos escalões da burocracia, criou-se uma racionalidade interna às atividades do Estado, aparentemente desvinculada dos conflitos sociais.

O movimento popular e o movimento sindical, que constituíam as bases dos chamados “novos movimentos sociais” dos anos setenta, procuraram romper com a institucionalidade do período autoritário, recriando espaços públicos a partir do cotidiano dos sujeitos envolvidos, com manifestações de luta e formas de organização distintas das práticas observadas em décadas anteriores. Com relação ao movimento popular, cuja base social era muito heterogênea, em decorrência de suas origens nas diversas camadas das classes populares, um elemento marcante do seu discurso era a crítica do Estado, pela sua incapacidade de prover os serviços sociais básicos como aqueles ligados à educação, à saúde e ao transporte coletivo. Quanto ao movimento sindical, desde o final dos anos setenta ele volta a se constituir como força política importante, lutando pela conquista dos sindicatos sob a intervenção do governo militar e utilizando novas formas de organização. O chamado “novo movimento sindical”, seguindo a tendência já observada nos movimentos populares de extrapolar as reivindicações dos segmentos que representavam, passou a lutar não apenas por questões salariais, mas também por saneamento e transporte coletivo, por exemplo. Além disso, também lutava pela democratização do Estado e pela liberdade de organização, resultando daí as demandas por eleições populares diretas para todos os níveis de representação política. E, ainda, pela revogação das políticas de controle salarial e o reconhecimento do direito às negociações coletivas, pelo direito de greve, pela autonomia sindical e pela participação de representantes dos trabalhadores na gestão de fundos criados para programas sociais, como o PIS-PASEP e o FGTS. A nova postura do movimento sindical resultou na criação das centrais sindicais, a Central Única de Trabalhadores – CUT, em 1983, A Central Geral de Trabalhadores – CGT, em 1985, e a Força Sindical, em 1991, representativas das diferentes correntes presentes no movimento.

Completando o cenário de mobilização da época, surgiram ou se consolidaram várias organizações não governamentais, as ONGs, que significaram novos espaços de participação e expressão de autonomia da sociedade civil. As ONGs assumiram configurações distintas,

segundo a composição sociais e o perfil ideológico de cada uma, mas constituíram peças fundamentais nas mobilizações pelas emendas populares apresentadas na Assembléia Constituinte 1987, assim como em movimentos de defesa dos direitos humanos.

As discussões sobre o Estado brasileiro, na época, na academia e nos círculos políticos de uma maneira geral, já se inseriam na tendência prevalecente, tanto nos países capitalistas avançados como na sua periferia, de ver na reforma do Estado uma alternativa capaz de liberar as economias nacionais para uma nova etapa de crescimento, assim como um caminho viável para a promoção das políticas sociais e a garantia da governabilidade. Desde a revolução de 30 até a década de 1970, o Brasil experimentou transformações profundas em sua estrutura produtiva, num processo de industrialização intensa, sobretudo a partir dos anos cinquenta, que resultou na formação de uma economia capitalista madura ao completar o ciclo de substituição de importações, nos anos setenta. Nesse processo, o Estado sempre teve um papel importante, promovendo a industrialização através da regulação da vida econômica, além de atuar diretamente como agente econômico criando inúmeras empresas estatais. Ao mesmo tempo, buscou modelar a sociedade através de múltiplos instrumentos que Wanderley Guilherme (1979) chamou de “engenharia institucional de regulação da cidadania” e que resultaram num padrão autoritário de relações entre Estado e sociedade, no qual o processo decisório resolvia-se muito mais nos limites da burocracia de Estado do que através do sistema representativo.

A partir da década de oitenta, no Brasil como em outros países latino-americanos que vivenciaram processos de abertura política, a democracia passou a ser um componente central do processo de reinvenção do Estado, ao mesmo tempo em que os critérios de desempenho foram flexibilizados, incluindo, por exemplo, a gestão eficiente da economia e a flexibilidade dos preços como bens públicos prioritários. Num contexto de disparidades sociais herdadas do passado e de uma máquina estatal onde se sedimentaram, através de décadas, os traços de autoritarismo, clientelismo e corrupção, a sociedade brasileira, por caminhos diversos, buscou se organizar para lutar pela justiça distributiva e pela ampliação de direitos, pautados na cidadania compreendida universalmente. Sob a influência das idéias neoliberais, a tônica dos discursos políticos, partindo sobretudo da crítica ao modelo de Estado nacional-desenvolvimentista, passou a enfatizar as possíveis falhas do Estado e a necessidade de sua reforma. Para os neoliberais, o Estado, para ser eficaz, deve ter suas funções diminuídas, principalmente na transição de uma ditadura para uma democracia. Nessas condições, o Estado, que dos anos trinta aos anos setenta

do século passado era considerado peça fundamental do processo de desenvolvimento, através da industrialização, tornou-se, a partir da década de oitenta e para grande parte dos formadores de opinião, sinônimo de algo problemático a necessitar de reformas que permitissem a retomada do crescimento econômico.

Para alguns estudiosos da questão, como Helena Motta (2000), por exemplo, tal mudança de visão a respeito do Estado, que passa de “solução” a “problema”, resulta não apenas de realidades internas, mas relaciona-se, sobretudo, com as alterações no contexto internacional, ocorridas desde a década de 1980. O crescimento inaugurado no pós-guerra apoiou-se num padrão de desenvolvimento sobre bases nacionais, baseado na expansão do consumo individual regulado pelo Estado, gerando a necessidade, para as classes dominantes, de um sistema de relações contratadas com os trabalhadores que passaram a ter grande influência na destinação dos gastos públicos e nos rumos do desenvolvimento em geral. A expansão do Estado social, na Europa, foi, assim, a forma política encontrada para organizar a vida de sociedades que necessitavam da sustentação dos investimentos mediante a expansão do consumo, tendo em vista que a organização taylorista do trabalho já havia conduzido à produção em série. A sociedade dessa época do Estado de Bem Estar Social era uma sociedade fortemente assentada no mundo do trabalho, com segmentos da sociedade representados nos partidos políticos e em outros espaços de organização de interesses. Era também uma sociedade onde havia o reconhecimento do direito à proteção de todos os cidadãos, independentemente da renda ou da inserção no mercado de trabalho. Problemas como os relacionados a velhice, invalidez, desemprego ou doença, por exemplo, deixaram de ser questões pertinentes às organizações filantrópicas, para serem assumidas como função pública. Estabelecia-se, dessa forma, como observou Motta, um elo entre as duas noções, a de cidadania e a de Estado-nação, “estando a concepção da primeira circunscrita ao âmbito do segundo, responsabilizado o Estado pelo cumprimento dos requisitos da cidadania, seja de maneira direta pelas funções a ele destinadas, seja através da salvaguarda dos mesmos.” A crise do Estado de Bem Estar, que se inicia já no final dos anos sessenta, com a crise fiscal, é também a crise de um modelo de expansão econômica sustentada pelas economias nacionais e por uma classe trabalhadora industrial de massa. A crise de legitimidade e a crise de governabilidade que se lhe segue, sinalizam para o fechamento de um longo ciclo de desenvolvimento nacional, misturando-se com a crise do Estado-nação. No novo quadro de interdependência entre as nações, a cidadania foi requalificada, sendo acrescida de novos

parâmetros, agora em termos mundiais. Como observou David Held (1991), a emergência de um sistema econômico global escapa ao controle de qualquer Estado individual, cuja influência sobre as vastas redes de relações transnacionais e de comunicações, é muito limitada. Em tal cenário, no qual a soberania nacional persiste mas é limitada pela pluralidade de organizações e agências supranacionais, tornava-se imperativo rediscutir as condições de exercício da democracia.

No Brasil, a discussão sobre as novas relações Estado-sociedade e a elaboração de um novo projeto de desenvolvimento, buscou levar em conta os interesses dos setores organizados e o papel que o país deveria desempenhar no mundo globalizado. Como bem observou Motta, quando a consciência da cidadania parecia, finalmente, estar tomando corpo entre nós, ela já nasce de certa forma defasada, ou pelo menos necessitando de ajustes em sua compreensão. A conquista da nossa democracia ocorreu no contexto de um mundo globalizado, altamente interdependente, enquanto as teorias democráticas foram formuladas no contexto de primazia do Estado-nação. Segundo ela, com quem concordamos, o nacionalismo era forte quando não tínhamos cidadãos, e quando a noção de cidadania se expande, já quase não temos nação:

“Assim, nos períodos marcados por um forte sentimento nacionalista, tínhamos a defesa da nação (na verdade muito confundida com o Estado que a presidia), e a quase ausência dos cidadãos já que muito poucos podiam ser assim considerados se levarmos em conta o contexto da exclusão social e política, revelada entre outras coisas, pelo pequeno número de eleitores em relação à população. Entre a população brasileira maior de vinte anos, a porcentagem de votantes era de 37% em 1950 e 38% em 1960. Hoje, temos a consciência da cidadania ampliada..... e a quase decretação da falência do Estado-nação com o âmbito de decisões atinentes aos mesmos cidadãos”. (Motta Salles, 2000, pág.145)

As discussões sobre a reforma do Estado brasileiro, tiveram um momento importante na segunda metade da década de 1980, coincidindo com o momento no qual, tanto nos países que constituem o centro do sistema capitalista como na sua periferia, preconizava-se a sua reforma como uma alternativa capaz de liberar a economia para uma nova etapa de crescimento. No meio acadêmico assim como nos círculos políticos de várias tendências, as discussões sobre o tema eram associadas à governabilidade e à valorização do mercado, combinando, como observou Fiori (1997), uma retrospectiva atualizada do liberalismo do século dezenove com as necessidades do

neoliberalismo que se firmava no cenário internacional. A crítica ao caráter intervencionista do Estado e a defesa do livre funcionamento do mercado, que caracterizaram o período anterior aos anos oitenta, foram substituídos por um novo discurso que defendia a regulação mínima do movimento do capital. Essa foi também a época na qual o Banco Mundial e o BID, utilizando os seus instrumentos de poder, passaram a vincular a liberação de recursos para projetos de combate à pobreza, à implementação de políticas de ajuste estrutural que incluem, entre outras medidas, disciplina fiscal, privatização, redução de gastos públicos e reforma previdenciária. Esse foi também, como já observamos, um período de grande mobilização da sociedade civil brasileira, em prol da Assembléia Constituinte de 1987 que resultou, com a promulgação da nova Constituição Federal, em 1988, num novo formato institucional para as relações entre Estado e sociedade.

Embora muito discutida na década de oitenta, sobretudo depois da promulgação da nova Constituição Federal, a reforma do aparelho estatal brasileiro só começou a se efetivar nos anos noventa, com a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado e com a aprovação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

Bresser Pereira (1996), principal mentor intelectual e participante ativo da proposta da reforma, em livro onde busca oferecer uma nova interpretação da crise econômica da América Latina e fornecer uma proposta para reforma do Estado, caracteriza essa crise como uma crise de Estado, propondo, para sua superação, uma estratégia orientada ao mercado, porém sempre pragmática e social democrática ou, mais precisamente, social-liberal. Em suas palavras:

“O pressuposto do qual parto é o de que as reformas orientadas para o mercado ora em curso na América Latina não são neoliberais mas social-liberais. No século XIX, tivemos o Estado Liberal, o Estado mínimo, praticamente ausente da área social, cuja função era garantir a propriedade e os contratos, e deixar todo o mais para o mercado. Neste século, entre o final da Primeira Guerra Mundial e a queda do muro de Berlim, tivemos o Estado Social ou Social-Burocrático, que incluiu entre suas funções a infra-estrutura e a área social e as passou a executar diretamente, na área social por meio de funcionários professores, funcionários-médicos, funcionários-assistentes sociais. Com a crise desse tipo de Estado, a partir dos anos 70 e principalmente nos anos 80, um novo Estado começa a emergir: o Estado Social-Liberal. Que é social porque mantém suas responsabilidades pela área social, mas é liberal porque acredita no mercado e

contrata a realização dos serviços sociais de educação, saúde, cultura e pesquisa científica de organizações públicas não estatais que financiam a fundo perdido com orçamento público”. (Pereira, 1996)

A proposta de reforma apresentada no Plano Diretor seguia a orientação de Bresser Pereira e buscava incorporar a experiência de alguns países europeus, criticando o Estado mínimo, de inspiração neoliberal, e apontando o “Estado social-liberal” como solução para os problemas econômicos e sociais do País. O tamanho do Estado, o seu papel regulador, a recuperação da governança e da governabilidade, foram os grandes problemas identificados na proposta. E para enfrenta-los, o Governo da época propunha a parceria, a flexibilização e a privatização. Os programas sociais foram descentralizados administrativamente para as esferas sub-nacionais e em parceria com as ONGs, sendo o controle das políticas estatais transferido, das instâncias colegiadas para as agências reguladoras. Segundo documentos da época, a reforma se baseava nos pressupostos da “administração gerencial”, que viria substituir o modelo burocrático então vigente.

O novo modelo significava, em linhas gerais, a separação entre formulação e implementação de políticas públicas. Além disso, propugnava pela busca da eficiência e da racionalização orçamentária, fazia a opção pelos mecanismos de mercado e a competição entre os prestadores de serviços, além da delegação do poder de decisão (normativo e de supervisão) aos órgãos administrativos, nas diversas áreas. A partir dessas idéias norteadoras, o Governo redefiniu suas áreas de atuação, distinguindo as atividades exclusivas do Estado, dos serviços sociais e científicos e da produção de bens e serviços para o mercado. Na realidade, a nova proposta buscava aperfeiçoar a reforma administrativa implementada nos primeiros anos do governo militar, instituída através do Decreto Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. No propósito de evitar o crescimento excessivo do Estado e de conferir ao setor público a eficiência da empresa privada, o referido decreto transferia para os órgãos federais setoriais, para os Estados e para os municípios, e mesmo para o setor privado, algumas competências até então restritas à esfera central de governo.

A reforma dos anos noventa implicou num novo formato institucional, onde aparecem as chamadas organizações públicas não estatais, comprometidas com a prestação de alguns serviços sociais e presumidamente sem fins lucrativos. São as OPNES, fundações de direito privado

participantes do Programa Nacional de Publicização, através do qual o Governo procurava implantar os critérios de eficiência e de competitividade na implementação de políticas sociais, minimizando, segundo a proposta, os efeitos do clientelismo e do burocratismo. As OPNES, juntamente com os movimentos sociais, as ONGs, as entidades filantrópicas, as associações comunitárias e algumas chamadas “empresas cidadãs”, compõem o Terceiro Setor, responsável pela maior distribuição dos direitos sociais e pela autonomia da sociedade frente ao Estado.

A relação do Estado com as organizações sociais é materializada através do contrato de gestão, sendo o controle dos resultados feito através da fiscalização. A formulação e a avaliação das políticas estatais, nesse modelo de administração, são da competência das agências executivas, situadas no núcleo estratégico do Governo e com autonomia para realizar o diagnóstico dos pontos críticos da economia. Nessa esfera decisória, situada na alta administração, a participação da sociedade civil não está prevista, ficando circunscrita aos conselhos administrativos das organizações sociais, ao nível da execução. Nesses conselhos, o critério seletivo para a participação da sociedade civil é o da “notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral”, segundo seus idealizadores.

Um modelo explicativo das relações Estado-sociedade no Brasil que consideramos importante para a compreensão dessas relações nos dias atuais, foi o proposto por Francisco Weffort (1980), em seus estudos sobre o populismo. Ele deixa de lado os elementos culturais ou as influências de um passado remoto, já analisados por Buarque e Prado Junior, concentrando sua análise nas características estruturais do País. Seu ponto de partida é a revolução de 1930 e o desmonte do Estado oligárquico baseado na grande propriedade rural. O Estado controlado diretamente pelas oligarquias, diz ele, foi substituído por um Estado de compromisso, apoiado nas massas populares urbanas e nos setores sociais ligados à industrialização. A emergência no cenário político das massas trabalhadoras foi possível porque as classes médias urbanas, embora tenham sido importantes no processo de derrubada da oligarquia, não tinham força política suficiente para enfrentar os interesses ligados à grande propriedade rural e produzir um regime democrático de acordo com as aspirações liberais. Do lado das oligarquias, embora o café ainda fosse a base decisiva da economia, a crise econômica lhes havia retirado a capacidade de estabelecer solidamente as bases do novo poder. Como resultado, as massas populares urbanas passaram a ser a única fonte de legitimidade possível do novo Estado brasileiro, o qual, por não

ser expressão imediata do poder econômico, ficou distanciado da sociedade, no sentido de não estar subordinado exclusivamente a nenhuma das forças sociais. A burguesia industrial, como força política, esteve praticamente ausente do processo e, nesse sentido, o Estado populista seria uma forma transitória de ação de Estado capitalista, correspondente à uma etapa de hegemonia incompleta da burguesia. Na medida em que se estabelece uma relação direta entre o Estado e as massas, o modelo de indivíduo suposto no modelo liberal, com seus critérios de racionalidade, liberdade e igualdade, se subverte. Sob o populismo, os indivíduos são manipulados pelo Estado mas, ao mesmo tempo, utilizam esse mesmo Estado, segundo seus interesses e através de seus líderes trabalhistas.

A atualidade da análise de Weffort decorre do ressurgimento do tema do populismo na agenda mundial. Segundo Rocha (2007), trabalhos interessantes tem surgido, ultimamente, nos países do primeiro mundo, sobre o que seria o retorno da tradição populista latino-americana, em alguns casos também acompanhada da tradição do socialismo autoritário. Ele cita algumas publicações do *Lê Monde*, onde são analisados os diferentes significados da esquerda latino-americana, através dos governos do Brasil, Chile e Venezuela, classificando os dois primeiros como “esquerdas modernas”, que combinam a economia de mercado com medidas de redução das desigualdades sociais, e o terceiro, que procura reviver um socialismo à cubana no Continente.

Para aquele autor, a volta, nos anos recentes, na América Latina, daquilo que tem sido considerado populismo, impõe questões que dizem respeito à natureza desse processo e à sua semelhança com movimentos políticos do passado. Para responder a essas questões, faz-se necessário, desde logo, compreender o impasse vivido pelas forças de esquerda nos tempos atuais. A emergência do chamado neopopulismo, diz ele, tem ligações apenas superficiais com as experiências dos anos 50 e 60 do século passado. O neopopulismo surge em um mundo de competição democrática, na qual Perón, Vargas e Cárdenas dificilmente teriam lugar. Por outro lado, a separação absoluta entre populismo e esquerda não mais se sustenta desde o colapso mundial dos regimes comunistas. Assim, o neopopulismo está sendo construído com base em outra combinação de fatores, “ele representa a soma de um trabalho de corrosão da democracia representativa com a renovação da plataforma da antiga esquerda revolucionária. Ou seja, ele representa a fórmula da produção do socialismo com os instrumentos da competição democrática”.

#### 4. Reestruturação produtiva, mundo do trabalho e relações Estado-sociedade

As relações entre o Estado e a sociedade tem sido, em grande medida, influenciadas pelas alterações nos processos produtivos e nas relações de trabalho que lhes dizem respeito.

Como já foi observado por vários estudiosos, as transformações no universo do trabalho vem afetando, de modo significativo, as sociedades industriais em todo o mundo. O processo de reestruturação produtiva, que se intensificou a partir da década de 1970, trouxe inovações tecnológicas e novas formas de gestão da força de trabalho que resultaram em altos índices de produtividade, alterações no relacionamento entre as empresas e nas formas de organização da produção, interferindo nas relações de trabalho e no processo de negociação com as instituições de defesa dos trabalhadores.

No Brasil, como observou Antunes (2006), foi durante a década de 1980 que ocorreram os primeiros impulsos de reestruturação produtiva que levaram as empresas a adotar novos padrões organizacionais e tecnológicos e novas formas de organização social do trabalho. É dessa época, também, o início da implantação dos métodos chamados de “participativos”, ou seja, de mecanismos que procuram o envolvimento dos trabalhadores com os planos das empresas. Começava, assim, a se estruturar o processo de reengenharia industrial e organizacional, decorrente de vários fatores. Em primeiro lugar, as imposições das empresas transnacionais levaram à adoção, pelas suas subsidiárias no Brasil, de novos padrões organizacionais e tecnológicos, em grande medida inspirados no toyotismo e suas formas flexíveis de acumulação. No âmbito dos capitais e de seus novos mecanismos de concorrência, as empresas brasileiras sentiram a necessidade de se preparar para uma nova fase, marcada por forte competitividade internacional. E no que se refere à organização dos trabalhadores, as empresas nacionais procuraram responder aos avanços do novo sindicalismo e às formas de confronto e rebeldia onde era significativa a experiência de base nas empresas, de que são exemplos as históricas greves do ABC paulista no pós-1978.

A partir dos anos noventa, a reestruturação produtiva do capital desenvolveu-se intensamente em nosso país, quando o fordismo, ainda largamente dominante, começava a receber as primeiras influências do toyotismo. Teve início, na época, um processo de descentralização produtiva, no qual várias indústrias tradicionais, como a têxtil, se reorganizavam geograficamente, na busca de

níveis mais baixos de remuneração da força de trabalho e de incentivos fiscais ofertados pelo Estado. Segundo Antunes,

“Foi, portanto, a partir dos anos 1990, sob a condução política em conformidade com o ideário e a pragmática definidos no Consenso de Washington, que se intensificou o processo de reestruturação produtiva do capital no Brasil, processo que vem se efetivando mediante formas diferenciadas, configurando uma realidade que comporta elementos tanto de continuidade como de descontinuidade em relação às fases anteriores. Há uma mescla nítida entre elementos do fordismo, que ainda encontram vigência acentuada, e elementos oriundos das novas formas de acumulação flexível e/ou influxos toyotistas no Brasil, que também são por demais evidentes”. (Antunes, 2006)

No estágio atual de nosso desenvolvimento, os enxugamentos da força de trabalho combinam-se com mutações sociotécnicas no processo produtivo e na organização do controle social do trabalho. A flexibilização e a desregulamentação dos direitos sociais, assim como a terceirização e as novas formas de gestão da força de trabalho, convivem com o fordismo, que parece ainda preservado em vários ramos produtivos e de serviços.

De uma maneira geral, o universo do trabalho tem sido fortemente penalizado em consequência da reestruturação produtiva. Como observaram Santana e Ramalho (2001), embora a reestruturação tenha apresentado formas diferenciadas, quando se toma a realidade cotidiana, um traço que permanece constante tem sido o aumento da desregulamentação e da precarização, não só do trabalho mas de todo o sistema social montado a partir do mundo do trabalho, que passa de uma situação de proteção para um contexto de baixa proteção. Nesse quadro, a questão social retornou ao centro das preocupações, passando a figurar fortemente no ideário sindical:

“Dado o grau de instabilidade que tomou o antes seguro mundo do trabalho, a lógica da orientação sindical passou a lidar também com os deserdados (inseridos nas altas cifras de desemprego), e com os instáveis (aqueles que embora empregados, não podem se sentir em situação estável, nem dentro nem fora do trabalho)” (Santana e Ramalho, 2004, pág. 47).

O trabalho começa a ser pensado, como propõe Robert Castel, não apenas como uma relação técnica de produção, mas como um suporte privilegiado de inscrição na estrutura social. Além disso, passa-se a reconhecer uma forte correlação entre o lugar ocupado na divisão social do trabalho e a participação nas redes de sociabilidade e nos sistemas de proteção social.

Quando analisamos o caso brasileiro, percebemos que as transformações na estrutura produtiva e seus rebatimentos sobre a organização dos trabalhadores, desde os anos trinta do século passado, sempre tiveram a marca forte da presença do Estado. O mundo presidido pelo Estado nacional-desenvolvimentista, característico da primeira fase de nossa industrialização, era centrado no trabalho. Numa sociedade que se transformava, de uma sociedade agrário-exportadora em uma sociedade urbano-industrial, o trabalhador tornou-se o alvo privilegiado das atenções do Governo e as relações trabalhistas tornaram-se configuradoras da ordem social que se montava. Nessas relações, além dos trabalhadores e dos empresários, também participava o Estado, dirigindo com mão firme o processo de inclusão social por meio da entrada no mercado de trabalho.

Para alguns analistas, como Motta Salles (2000), por exemplo, a maneira como modelo fordista de produção se implantou entre nós pode explicar o fraco desempenho do movimento sindical na época. Segundo Motta, de forma rigorosa, não se pode falar de Estado fordista no Brasil, assim como não tivemos um Estado de Bem Estar Social, mesmo com a criação de leis sociais. É evidente que as grandes indústrias que aqui se implantaram, nos anos trinta, eram organizadas segundo o modelo taylorista/fordista. No entanto, o fordismo em sentido mais amplo, como um “modo de regulação”, não se aplica perfeitamente ao capitalismo brasileiro. Para haver fordismo nesse sentido é preciso um determinado padrão de barganha entre capital e trabalho, constituindo o círculo vicioso de um modo de regulação. No caso brasileiro,

“embora os sindicatos tenham importância inegável na ordem presidida pelo Estado Nacional-Desenvolvimentista, eles não tem a autonomia necessária, estando atrelados em seu funcionamento à lógica estatal, como já dissemos (um exemplo claro disso, é a conjuntura da redemocratização em 1945, quando o governo pede aos trabalhadores sua compreensão, “apertando o cinto”, sem fazerem greve, dadas as dificuldades do momento político, etc.). Há que observar, contudo, que o ajuste entre produção em massa e consumo de massa era perseguido pelos desenvolvimentistas, pois os discursos da época enfatizavam a necessidade de ser criado um mercado interno, e a distribuição de renda como fator indispensável ao crescimento econômico” (Motta Salles, 2000, pág.183)

Após os anos de silêncio impostos pelo regime militar, o Brasil experimentou um grande dinamismo na vida sindical, sobretudo a partir do “novo sindicalismo” surgido no final dos anos setenta e que prosseguiu por toda a década de 1980. Nesse período, como observou Motta, o sindicalismo brasileiro esteve na contramão das tendências observadas em outros países, pois enquanto se encontrava em crise nos estados Unidos, na Europa e na maioria dos países latino-americanos, experimentava forte crescimento em nosso país, com um volume de greves entre os mais altos do mundo. Registra-se, também, na época, além da luta por melhores salários, a participação em campanhas mais amplas pela consolidação da institucionalidade democrática. É importante levar em conta que o mundo do trabalho já não se colocava como o único na questão do conflito social, em decorrência da entrada de novos sujeitos no cenário político. Os movimentos sociais concorreram para a politização de diferentes espaços e “quando novos personagens entram em cena” trazem questões variadas e específicas para discussão na esfera pública.

Em parte sob a influência da adoção do modelo flexível entre nós, percebe-se uma mudança no sentido da fragmentação do movimento sindical. Os sindicatos no modelo japonês, por exemplo, organizam-se por empresa e adotam comportamento do tipo cooperativo, seguindo a lógica de que o êxito da empresa beneficia seus empregados. A nossa organização sindical, oriunda do período getulista, encontra grandes dificuldades para se manter, uma vez que, no novo modelo, o conflito capital/trabalho é trazido para o âmbito da fábrica, não havendo mais lugar para uma estrutura sindical fiscalizada pelo Estado.

A terceira revolução industrial, com sua lógica excludente e estruturalmente poupadora de mão de obra, tem colocado o desemprego como uma das principais questões sociais, nos países ricos e naqueles que compõem a periferia do sistema capitalista. Além disso, o interesse pelas condições individuais do trabalhador é relativizada, uma vez que a produtividade já não depende do desempenho individual, estando ligada às instalações globais e ao esforço conjunto das equipes de trabalho.

Em consequência das mudanças, os níveis de sindicalização, nos países centrais, vem apresentando uma tendência acentuada de declínio, com variações entre os países.

No caso brasileiro, a perda de importância dos sindicatos está ligada, em grande medida, ao declínio do nacional-desenvolvimentismo, em cujo contexto os sindicatos constituíam um

instrumento de controle sobre a classe trabalhadora e uma fonte de legitimidade para os governos. A tendência de autonomização dos sindicatos em relação à tutela estatal é, ao mesmo tempo, uma tendência no sentido de maior fragmentação e pluralismo dentro do movimento sindical. A visão pragmática do novo sindicalismo tem levado ao incentivo de soluções localizadas, por unidade de produção, das reivindicações trabalhistas. Ao mesmo tempo, o governo tem proposto a livre negociação entre patrões e empregados no setor privado, reforçando a tendência à adoção de soluções diferenciadas, caso a caso.

As alterações no mundo do trabalho repercutem sobre as relações entre Estado e sociedade de forma indireta, refletindo-se nas dificuldades crescentes de manutenção dos arranjos e tipos de negociação que caracterizaram o Estado nacional-desenvolvimentista. A busca de autonomia por parte dos sindicatos de trabalhadores, a multiplicação de associações de todos os tipos, a sindicalização do homem do campo, a criação de associações de empresários paralelas às oficiais, são indicativos da busca, pelos atores sociais, de novos arranjos institucionais que superem o padrão corporativo herdado do passado, inadequado a uma sociedade civil em processo de expansão.

##### 5. A esfera pública na perspectiva da história dos dominados

As relações entre Estado e sociedade no Brasil, são analisadas por Francisco Oliveira (1999), a partir da idéia de privatização do espaço público, nos termos discutidos por Habermas. Para Oliveira, a prevalência exclusiva do mercado como única instituição reguladora e auto-reguladora, tanto da alocação dos recursos econômicos como das relações sociais e da sociabilidade em sentido geral, encerra uma questão problemática, posto que o mercado, enquanto instituição, nada tem de uma mera soma, de um mero agregado de vontades individuais, embora seja este o pressuposto da teoria neoclássica, que assim faz a passagem do micro para o macro, da microeconomia para a macroeconomia, das decisões individuais para a sociabilidade em geral. A redução ao indivíduo permanece no terreno meramente ideológico, enquanto a redução ao privado, que não é a mesma coisa que o indivíduo, assenta-se em outras raízes, sociologicamente distintas:

“Se a redução ao indivíduo permanece no terreno meramente ideológico, ainda que se constitua hodiernamente como a expressão ideológica “par excellence” do movimento neoliberal, a redução ao privado – que não é a mesma coisa que o indivíduo – assenta-se noutras raízes, sociologicamente distintas, das quais é possível pesquisar seus fundamentos no próprio processo de acumulação de capital e de sua concentração e centralização. Ao lado dos processos da institucionalização do Estado de Bem Estar Social.” (Oliveira e Paoli,1999 pág.56)

Oliveira observa que a esfera pública, na interpretação original Hegeliana, é interpretada como a constituição de um espaço de sujeitos privados que assim se demarcam em relação ao Estado. Em linguagem de Marx, a esfera pública de sujeitos privados é o lugar da concorrência entre os capitais, que inclui o mercado da força de trabalho, mas trata-se, sobretudo, de uma esfera pública burguesa. A redefinição de uma esfera pública burguesa para uma esfera pública não burguesa, que não chega a ser antiburguesa, processou-se com o Estado de Bem Estar, onde os sujeitos privados, ou a concorrência intercapitalista, e neste caso também o mercado da força de trabalho, passam a ser regulados de fora, isto é, por uma racionalidade “administrativa”, na linguagem habermasiana, ainda que seu suporte material seja o conflito de interesses, ou a luta de classes, no sentido marxiano mais rigoroso.

Considerando a Grande Depressão dos anos trinta como o marco de universalização das medidas de bem estar, Oliveira observa, seguindo Habermas, que a experiência social de mais de sessenta anos de Estado de Bem Estar produziu o processo de sua “naturalização”, ou seja, de “esgotamento das energias utópicas”. Na base dessa “naturalização” encontram-se dois fenômenos importantes, o primeiro deles referente às burguesias e o segundo às classes trabalhadoras. Com relação ao primeiro fenômeno, observa-se um processo de intensa subjetivação da acumulação de capital, de sua concentração e centralização, que expressa a privatização do público ou, ideologicamente, uma experiência subjetiva de desnecessidade, aparente, do público. O discurso sobre as multinacionais, que ultrapassam e tornam obsoletos os Estados nacionais, são formas expressivas dessa subjetivação de uma experiência que, contraditoriamente, foi impulsionada pelo Estado de Bem Estar Social. Do lado das classes trabalhadoras, ao lado das transformações internas resultantes da sua relação com o capital, o

Estado de Bem Estar produziu uma espécie de “naturalização” administrativa das conquistas e dos direitos, os quais,

“ao se tornarem praticamente universais, liberaram-se, num processo bastante conhecido do ponto de vista de sua produção conceitual e também histórica, de sua base material, vale dizer, das próprias classes trabalhadoras. O passo para, de novo com Habermas, esgotar as energias utópicas, como o abandono da militância sindical e até mesmo da simples adesão ao sindicato, expressa nas baixas taxas de sindicalização”. (Oliveira e Paoli, 1999, pág.57).

Todo esse processo, diz Oliveira, é a privatização do público. Mais do que as privatizações das empresas estatais, a subjetivação descrita é uma privatização da esfera pública, sua dissolução, a apropriação privada dos conteúdos do público e sua redução, de novo, a interesses privados. E é justamente pelo fato dessa subjetivação ser comum aos dois lados da contenda, que a resistência social às medidas de privatização e de destituição de direitos, por exemplo, não se transforma em alternativa política, uma vez que a ruptura da relação de conflito corresponde a uma anulação da política, em grande medida propiciada pelo Estado de Bem Estar Social.

A partir dessas considerações, Oliveira analisa as relações Estado-sociedade no Brasil, através recuperação da história dos dominados, procurando demonstrar como, em nosso país, todo o esforço de democratização, de criação de uma esfera pública, decorreu, quase exclusivamente, da ação das classes dominadas. Utilizando a idéia de política no sentido definido por Rancière<sup>9</sup>, ou seja, a “reivindicação da parcela dos que não tem parcela, a da reivindicação da fala, que é, portanto, dissenso em relação aos que têm direito às parcelas, que é, portanto, desentendimento em relação a como se reparte o todo, entre os que tem parcelas ou partes do todo e os que não tem nada”<sup>10</sup>, Oliveira observa, inicialmente, que a formação da sociedade brasileira é um processo complexo de violência, de proibição da fala, o que significa a privatização do público e a anulação da política. Tomando como o ponto de partida os anos trinta do século vinte e as tentativas de constituição dos partidos de classe como movimentos das classes dominadas que

---

<sup>9</sup> Rancière, Jacques, “O desentendimento”, tradução de Ângela Leite Lopes, ed. 34, São Paulo, 1996, citado por Oliveira e Paoli, 1999)

<sup>10</sup> Olivera, Francisco, op citada

abriram a política brasileira, ele lembra que, tanto as sociedades de ajuda mútua, organizadas pelo operariado, como os próprios sindicatos, anarquistas, anarco-sindicalistas, socialistas e posteriormente comunistas, foram anulados e transformados pela ditadura Vargas nos Institutos de Previdência e nos sindicatos tutelados. Essa grande operação de silêncio, de roubo da fala e de busca da “harmonia social”, nada mais é do que a anulação da política, segundo ele. Quando a vitória dos aliados na Segunda Guerra levou a uma nova correlação interna de forças políticas e à derrubada de Vargas, as classes dominadas ampliaram o espaço de sua fala e o então Partido Comunista chegou a ter uma bancada considerável na Câmara dos Deputados, além de bancadas importantes em várias Assembléias Estaduais e em muitas Câmaras de Vereadores. Em 1947, sob pressão norte-americana e já em plena Guerra Fria, o Partido Comunista, que havia conseguido 10% da votação na eleição presidencial de 1945 e recolhia a maioria de seus votos na classe operária das cidades mais industrializadas, foi posto na ilegalidade, numa clara operação de anulação do dissenso, “de silenciamento de algo que exatamente não obedecia aos cânones geométricos da distribuição das parcelas.” Para Oliveira, qualquer que seja a avaliação feita sobre o Partido Comunista, é inegável que ele recolhia sua maioria de votos na classe operária das cidades industrializadas. O varguismo ressurgiu nas eleições de 1950, redefinido a partir da nova correlação de forças estabelecida no seu interior entre os velhos propósitos de cooptação, que é o nome sociológico da anulação, e a necessidade de abrir espaço para a iniciativa dos sindicatos, propiciada pelo próprio varguismo que, agora, necessitava sobreviver ao confronto com as forças conservadoras de base urbana, representadas na UDN, e latifundiárias, no PSD. Assim, para Oliveira, a operação de abertura do varguismo “é uma operação política da classe trabalhadora, embora a interpretação sociológica e da ciência política, insista no velho refrão, que toma ares de paradigma, de que o varguismo era a expressão de caudilhismo urbano”. O suicídio de Vargas foi um golpe dirigido sobretudo a esse processo, pois havia uma tentativa dos grupos dominantes de reduzir, novamente, o próprio Vargas, a apenas um caudilho a mais que cooptava as massas.

O golpe de estado de 64 e toda a sua duração significaram o esforço desesperado de anular a construção política que as classes dominadas haviam realizado no país, pelo menos desde os anos trinta. As reformas de base, que compunham a grande bandeira unificada dos anos cinquenta e sessenta, extraordinariamente ampliada às vésperas do golpe militar, significavam o questionamento da repartição da riqueza, unificando categorias diversas de trabalhadores urbanos, classes médias antigas e novas, além de profissionais de novas ocupações, agora

autonomizados. . A velha relação com o populismo era, assim, invertida, ocorrendo uma ampliação da política que desequilibrou profundamente a relação entre as classes dominantes que se viam ameaçadas, sobretudo, com a crescente autonomia do campesinato e dos trabalhadores rurais. A política do “consenso imposto”, implementada a partir do golpe de 64, evidenciou que a política elaborada pelas classes dominadas havia abalado, até às raízes, os interesses dominantes, desequilibrando a própria relação entre as classes dominantes, que se viam ameaçadas na sua possibilidade de fazer a política “policial” que estavam habituadas a fazer. Com o golpe, tentava-se, assim, mais uma vez, anular as possibilidades de reivindicação “da parcela dos que não tem parcela, tanto na produção quanto na distribuição do produto social”. Mas, continua Oliveira, as classes dominadas voltaram a reconstruir a política, na brecha das próprias contradições da expansão capitalista, poderosamente ajudada por esse quase fascismo que se implantara no país,

“pondo por terra e inviabilizando a política salarial do governo e, com isso, sua capacidade de previsão e de aglutinação do novo e poderoso bloco burguês, recuperando suas entidades antes sob intervenção e, engenhosamente, encontrando formas de, ao enfrentar diretamente os grandes econômicos, obrigando-os a acordos salariais, evitando, assim, a tutela do Ministério do Trabalho que permanecia meramente formal. Criando comitês de luta contra a carestia, na década de setenta, deslocando a luta do terreno da reivindicação salarial para o terreno das políticas públicas, através dos movimentos populares, criando milhares de comitês pela anistia e pela constituinte, as classes dominadas reinventaram a política e novamente encurralaram as forças dominantes, que, à falta de capacidade para se autodirigirem, havia deixado, desde o golpe de 64, a tarefa dirigente nas mãos das forças armadas” (Oliveira e Paoli, 1999, págs.64-65).

Com a Constituição de 1988, as reivindicações ganharam foro de direitos. Assim, o direito ao trabalho, à auto-organização, à saúde, à educação, o direito da criança e do adolescente, o direito à terra, o direito ao habeas-corpus, o direito ao habeas-data, o direito dos idosos, enfim, “todas as reivindicações que significavam política como processo mediante o qual se põe em xeque a repartição da riqueza apenas entre os proprietários, ganharam a forma mais acabada que as condições históricas permitiam”. Além disso, como resultado da política das classes dominadas,

o candidato considerado de esquerda chegou a quase 50% dos votos no segundo turno das eleições presidenciais de 1989. Por essa época, as discussões sobre a crise do Estado e as propostas neoliberais para salva-lo tomavam grande impulso. As classes dominantes e o sistema como um todo transformaram o mandato do presidente eleito com grande parcela dos votos populares, em um mandato destrutivo da política construída pelas classes dominadas. E este processo desenvolveu-se, de forma plena e acabada, nos dois mandatos do presidente seguinte.

O intenso processo de acumulação, impulsionado pelo regime militar, foi articulado financeiramente pelo Estado como um capital financeiro geral, e, na maior parte dos casos, como capital estatal produtivo, levando a que, na crise dos anos oitenta, a dívida externa fosse convertida em dívida interna pública, esgotando o papel de “condotiere” do Estado na expansão capitalista. A solução da crise foi resolvida, em grande parte, pela abertura comercial e pela injeção permanente de capitais especulativos. Para Oliveira, o processo levou a uma subjetivação perigosa por parte das burguesias, que é isto a que se chama de privatização, de que a privatização das empresas estatais é apenas a forma mais aparente. A introdução de critérios micro na racionalidade estatal transforma essa racionalidade, liminarmente, em uma racionalidade privada:

“De par com o método de custo/benefícios passa-se, como mestre Weber ensinou, da razão substantiva para a razão instrumental: há uma ruptura para um outro paradigma, que passa a presidir as decisões do Estado. Assiste-se como que a uma regressão do universal abstrato como processo que cria o Estado como “comunidade ilusória” para o mero chão de interesses privados que, já agora, não se universalizam, já não tem, aparentemente, a necessidade de liberarem-se de sua forma de interesses privados, tal o nível da dominação, ou sobretudo da experiência subjetiva vivida pela burguesia.” (Oliveira e Paoli, 1999, pág.69).

Para Oliveira, este é o verdadeiro sentido das privatizações “stricto sensu”. Nessa aparência, o Estado somente se sustenta como uma extensão do privado. E nesta forma moderna de sustentação da crise do capital (nas crises anteriores, o capital simplesmente se desvalorizava), o processo real é o inverso, ou seja, a riqueza pública, em forma de fundo, sustenta a reprodutibilidade do valor da riqueza, do capital privado. Esse processo objetivo tem sua correspondência na subjetivação da experiência burguesa no Brasil que é radicalmente

antipública, no sentido da esfera pública não burguesa ou cidadã, como prefere Habermas, no sentido de uma experiência de transcendência dos próprios âmbitos de classe.

Por trás das aparências do processo de privatizações, ocorre algo mais radical, que é a privatização do público, sem a correspondente publicização do privado que foi a contrapartida, ou a contradição, que construiu o sistema do Estado de Bem Estar. Assim, a crise do Estado é uma consequência, objetivamente, de sua dilapidação financeira, e, subjetivamente, da falsa consciência da desnecessidade do público pelas burguesias e seus afiliados. Enquanto isso, as classes dominadas tentam, por todos os meios, construir a política, fazer política. Um exemplo dessas tentativas, diz Oliveira, foi a experiência da câmara setorial da indústria automotiva, cujo boicote revela até que ponto esvaziou-se propositalmente a esfera pública que poderia regular os conflitos através da publicização do dissenso. O que a destruição do público opera em relação às classes dominadas é a destruição de sua política, o roubo da fala, sua exclusão do discurso reivindicativo e, no limite, sua destruição como classe, seu retrocesso ao estado de mercadoria, que é o objetivo neoliberal. Oliveira conclui sua análise dizendo que, nas condições concretas da sociedade brasileira, o neoliberalismo, “como um Frankenstein construído de pedaços de social-democratas, antigos e novos oligarcas do Nordeste, populistas de direita e trânsfugas de esquerda”, passa por uma estranha metamorfose e sua face real é a do totalitarismo.

## 6. O mundo rural e as relações entre Estado e sociedade

O mundo rural brasileiro tem passado por modificações substantivas, nas duas últimas décadas, modificações que tem levado ao redimensionamento do papel do Estado no desenvolvimento do setor, assim como nas suas relações com a sociedade civil.

Na década de 1960, particularmente em seus anos finais, um conjunto de condições macroeconômicas e políticas internas, possibilitou uma mudança qualitativa no padrão de desenvolvimento da agricultura brasileira, mudança esta concretizada nos Complexos Agroindustriais - CAIs, nos anos setenta. A constituição dos CAIs foi possível a partir da integração técnica intersetorial entre as indústrias que produzem para a agricultura, a agricultura propriamente dita e as agroindústrias processadoras, integração que foi viabilizada a partir da internalização da produção de máquinas e insumos para a agricultura. E a sua consolidação se dá pelo capital financeiro, basicamente através do Sistema Nacional de Crédito Rural – SNCR,

criado em 1965, e através das políticas de agroindustrialização específicas, instituídas a partir dos chamados fundos de financiamento. Desde então, estabeleceu-se uma nova dinâmica agrícola no País, quando parte significativa da agricultura passou a crescer não apenas em função dos preços das commodities no mercado externo, mas também em função das demandas industriais que se estabeleceram sobre a agricultura. O desenvolvimento da agricultura não é mais autônomo, passando a depender da dinâmica da indústria e, nesse sentido, não se pode mais falar da agricultura como um setor autônomo da economia, uma vez que grande parte das atividades agrícolas integrou-se profundamente na matriz das relações interindustriais, sendo seu funcionamento determinado de forma conjunta. Como observou Graziano (1996), “não há mais uma dinâmica geral da agricultura, mas agora tem lugar várias dinâmicas, próprias de cada um dos complexos particulares”. Nos anos mais recentes, esse novo padrão agrícola tornou-se ainda mais complexo, pela emergência de um outro tipo de integração, a integração de capitais sob comando do capital financeiro, com reflexos não apenas na base técnica da atividade agrícola, mas principalmente no plano da concentração e centralização do capital e da terra e no plano das relações com o Estado. A constituição dos CAIs e a industrialização da agricultura passam a ser os novos determinantes da dinâmica da agricultura, resultando daí uma nova problemática a respeito dos condicionantes estruturais e políticos do novo padrão agrícola. Em resumo, como novamente observou Graziano, na conformação do atual padrão de desenvolvimento agrícola, o processo de modernização passou por três momentos decisivos, que são o da constituição dos CAIs, o da industrialização da agricultura e, mais recentemente, o da integração de capitais intersetoriais sob o comando do capital financeiro.

O conceito-chave por trás desse padrão mais recente de desenvolvimento da agricultura, segundo Delgado (1985), citado por Graziano, é o da integração de capitais, que significa a centralização de capitais industriais, bancários, agrários e outros correlatos, que por sua vez fundir-se-iam em sociedades anônimas, condomínios, cooperativas rurais e, ainda, empresas de responsabilidade limitada, integradas verticalmente, na busca da taxa média de lucro do conglomerado.

No novo contexto, as políticas agrícola e agrária passam a ter um papel determinante na manutenção e continuidade desse padrão, cabendo ao Estado novos papéis “que podem ser sintetizados na idéia de uma regulação estatal visando a financiar, patrocinar e administrar a captura das margens de lucro na agricultura, no sentido de beneficiar os capitais integrados e

garantir sua autovalorização”. Para Delgado, o novo padrão agrícola que se inaugura no fim da década de 1960, pode ser assim sintetizado:

“a reunião desse conjunto de mudanças e inovações sintetizadas pelo desenvolvimento do sistema de crédito, consolidação do Complexo Agroindustrial, surgimento das formas específicas de conglomeração de capitais na agricultura e, finalmente, a transformação do mercado de terras num ramo especial do mercado financeiro estão fortemente imbricadas com o desenvolvimento da regulação estatal da economia rural. Tudo isso faz com que se perceba a emergência do capital financeiro, com o uma nova forma de organização dos mercados rurais e de comando da acumulação de capital na agricultura”. (Silva, 1996, pág.29).

Ainda segundo Graziano, três resultados importantes são visíveis, a partir desse processo. Com relação ao complexo agroindustrial, observa-se um crescente movimento de subordinação da agricultura à dinâmica industrial. Quanto à industrialização da agricultura, o resultado mais visível é a mudança no processo de trabalho agrícola, em que o trabalhador deixa de ser o agente ativo, o controlador do processo de trabalho, para se tornar um apêndice das máquinas. Em outras palavras, “a industrialização da agricultura determina a passagem da subordinação indireta para a subordinação direta do trabalho ao capital”. Um terceiro resultado diz respeito ao crédito rural que, até o final da década de 1970, através do Sistema Nacional de Crédito Rural - SNCR, era um crédito específico, destinado a promover e sustentar a modernização agrícola, com linhas específicas de financiamento a investimentos rurais, insumos químicos e sementes selecionadas. A partir dos anos oitenta, esse padrão se rompe, inserindo-se o crédito rural num sistema financeiro geral, apenas com taxas de juros e prazos de carência diferenciados, atraindo o interesse de capitais de outros setores, com o industrial e o bancário, que passam a disputar essa fonte de financiamento com os empresários rurais propriamente ditos. Os resultados mais evidentes dessa nova fase são a concentração e a centralização de capitais e da terra.

Esses três processos, observa Graziano, foram estreitamente dependentes de uma ação estatal específica, ou seja,

“de um “projeto modernizante” comandado pelo Estado, que ao mesmo tempo que os viabilizava não proveu mecanismos compensatórios sobre seus efeitos sociais na estrutura agrária, nos recursos naturais, nos desequilíbrios do abastecimento alimentar, na concentração da renda, nas disparidades regionais, no êxodo rural. Assim, os resultados contraditórios da inserção da agricultura no novo padrão de acumulação manifestaram-se com rapidez e intensidade alarmantes, agravando a crise agrária e rebatendo-a perversamente na crise urbana” (Silva, 1996, pág. 35).

Com a constituição dos complexos agroindustriais, a agricultura brasileira torna-se uma estrutura complexa, heterogênea e multideterminada, só podendo ser compreendida a partir de seus variados segmentos constitutivos, ou seja, os CAIs, com suas dinâmicas específicas e interligadas aos setores industriais fornecedores de insumos e processadores de produtos agropecuários. Graziano identifica três conseqüências importantes dessa passagem de uma dinâmica setorial para as dinâmicas dos CAIs. A primeira delas diz respeito ao corte setorial agricultura-indústria, que perde a sua força analítica. Esse corte, diz ele, se baseia na concepção de que a agricultura faz parte do setor primário da economia, quer dizer, de que a agricultura produz basicamente a partir dos recursos naturais disponíveis, como terra e água, e dos insumos que ela mesma gera, como sementes e fertilizantes orgânicos. No entanto, ele argumenta, a parte agropecuária em sentido estrito dos CAIs depende das indústrias produtoras de insumos, máquinas e equipamentos, produzindo, basicamente, bens intermediários para a agroindústria processadora, e não mais apenas bens finais de consumo, como ocorria nos complexos rurais. Mesmo em termos contábeis, o setor agrícola significa hoje apenas um agregado macroeconômico, sem muita utilidade analítica. A segunda conseqüência diz respeito à noção de uma burguesia agrária como fração distinta, e muitas vezes com interesses opostos, a uma burguesia industrial. Desde a emergência do complexo cafeeiro paulista, diz ele, essa distinção já era questionada, uma vez que foram os excedentes acumulados pelos próprios fazendeiros do café que financiaram bancos, estradas de ferro, indústrias e outras atividades urbanas lucrativas. Atualmente, com mais razão ainda, pode-se dizer que são os bancos, as indústrias, as companhias de transportes, bem como os fazendeiros de café, de cana ou de laranja, que financiam quaisquer desses ramos de atividades, desde que sejam lucrativos. Assim, continua ele, a integração de capitais levou também à uma verdadeira territorialização da burguesia, na medida em que o

mercado de terras tornou-se um ativo alternativo para as aplicações de capitais. E o resultado foi que os grandes capitais passaram a ter uma face agrária, não oposta, mas articulada às faces industrial e financeira. Internalizam-se, assim, nos complexos agroindustriais, as mesmas contradições interpostas pela propriedade fundiária no desenvolvimento capitalista: a imobilização improdutiva de recursos financeiros e a incorporação de uma renda de monopólio específica – o monopólio de todas as terras – ao preço dos produtos agrícolas. Mas essas contradições são agora secundárias, já que a propriedade da terra está subsumida ao capital. Graziano ressalta que a integração de capitais não elimina as contradições existentes no conjunto dos produtores agropecuários:

“Primeiro, porque uma fração significativa – e em certos casos politicamente importante – de grandes fazendeiros, como, por exemplo, os o pecuaristas de cria e recria, e dos setores não modernizados do campesinato não está integrada aos CAIs. Segundo, porque, ainda que todos os produtores estejam submetidos ao mesmo processo de formação de preços de um dado CAI, apenas os grandes capitais efetivamente se integram. Ou seja, apenas no nível dos grandes capitalistas, ou, em outras palavras, da grande burguesia, não há uma distinção setorial clara entre os ramos da atividade produtiva em que aplicam seus capitais.” (Silva, 1996, pág. 45).

Entre os pequenos e médios capitais, continua efetivo o corte dos capitais agrários, comerciais e industriais, de acordo com o espaço social em que se dá a sua reprodução. E essa diferença básica entre grandes capitais, de um lado, e pequenos e médios, de outro, dificulta a unidade interna dos CAIs, a qual só é conseguida em momentos de dificuldade, como, por exemplo, na hora de pedir ao Governo mais crédito, isenções de impostos ou de tarifas. Nessas ocasiões, aparentemente se harmonizam os interesses dos grandes e dos pequenos, em torno de reivindicações geralmente apresentadas como uma questão de justiça social. A terceira consequência da constituição dos CAIs identificada por Graziano é a perda de uma regulação geral da agricultura, como ocorria nos complexos rurais. Essa perda impõe uma participação cada vez maior do Estado, no sentido de formular políticas específicas para cada complexo agroindustrial, com um duplo objetivo. Primeiro, através dessas políticas busca-se estabelecer uma nova regulação geral, na medida em que o Estado passa a definir os principais parâmetros para a rentabilidade dos capitais

empregados nos distintos ramos. Segundo, o Estado busca atuar como árbitro das contradições que se internalizam nos novos complexos, através, por exemplo, da fixação de preços e margens dos produtos intermediários, fiscalização da competição oligopólica e estabelecimento de cotas, especialmente no caso das exportações. Essa situação se reflete na composição do Governo, “que é apropriado não apenas pela burguesia enquanto classe proprietária dos meios de produção, mas por lobbies de interesses específicos deste ou daquele ramo de atividades, forçando uma balcanização, ou feudalização, do próprio aparelho de Estado”. Para Graziano, a heterogeneidade de situações é tal que somente a partir de casos concretos e específicos é possível compreender de fato a dinâmica da produção e das mudanças estruturais nas atividades agrícolas. Entretanto, se atualmente não existe apenas uma agricultura, mas vários complexos agroindustriais, observa-se também que existe um elemento aglutinador, ou seja, as políticas do Estado, administrando esses complexos. E a questão que se coloca é a do sentido dessas políticas, nesta fase atual de desenvolvimento do país. Graziano lembra que as políticas de modernização conservadora da década de 1970, dirigiram-se para soldar três segmentos fundamentais dos CAIs, ou seja, o setor de bens de capital para a agricultura, a nova indústria oligopólica e os segmentos modernos da agricultura. E para compreender como, com a implantação dos CAIs, a ênfase da política agropecuária mudou para a política de preços mínimos, faz-se necessário analisar as contradições internalizadas nos próprios CAIs, contradições que se exprimem concretamente no processo de formação dos preços dos produtos agropecuários que hoje integram os complexos. Uma vez que os produtos agropecuários passam a ser insumos para outros ramos encadeados, o sistema de preços relativos no interior dos CAIs acaba por fixar as margens de lucro dos produtores agrícolas e, à medida que os produtores rurais se tornam mais especializados num único produto, o sistema de preços interfere na própria rentabilidade dos seus capitais. Segundo Graziano, é por essa razão, e não apenas pelas dificuldades de manter os incentivos creditícios, que a política de preços mínimos ganhou importância na década de 1980. Com a consolidação dos CAIs, diz ele, tornou-se fundamental aos capitais não-integrados a fixação de uma barreira institucional que fosse capaz de impedir que o repasse para trás na cadeia inviabilizasse margens mínimas de rentabilidade para os capitais alocados exclusivamente nas atividades agrárias, especialmente nos momentos de crise.

A ascensão da política de preços, inclusive a de preços mínimos, à condição de política ordenadora dos interesses internalizados nos CAIs, explica o discurso aparentemente contraditório do empresariado,

“de um lado, ao propor a liberalização, os capitais integrados arrastam ideologicamente os produtores rurais (especialmente os pequenos) para uma proposta que, em princípio, não lhes é favorável. De outro, ao clamar pela intervenção, os pequenos capitais expressam a necessidade de uma regulação do Estado através do controle de preços oligopólicos, como condição de manutenção de margens mínimas de rentabilidade. A unidade aparece somente nos pleitos de redução da carga fiscal e/ou criação de incentivos específicos que beneficiem suas atividades” (Silva, 1996, pág. 55).

Uma política de preços na fase dos CAIs é necessariamente uma política específica por produto, não possuindo o mesmo poder regulador das políticas macroeconômicas, como a política cambial ou a de controle da taxa de juros. Em razão dessa necessária especificidade por produto, que se traduz no fracionamento do poder regulador do Estado, e da diversidade dos interesses internalizados nos complexos agroindustriais, a política de preços acaba por politizar as políticas agrícolas. Os produtores rurais se organizam para defender os seus preços em função dos seus interesses, quase sempre opostos aos interesses dos demais segmentos do complexo. E esse conflito interno é quase sempre arbitrado pelo Estado, através de medidas políticas e administrativas, como, por exemplo, a fixação de cotas de produção ou de exportação e a manipulação de alíquotas fiscais. Desse modo, observa Graziano, as políticas de preços, por um lado, são fundamentais para administrar os interesses internalizados nos CAIs e, por outro, reforçam a necessidade dos produtores rurais, especialmente os não integrados, se organizarem por produtos, acirrando os conflitos de interesses. A organização dos produtores por produtos tem duas conseqüências importantes. A primeira delas é a negociação em condições de igualdade com os capitais oligopólicos e monopsônicos integrados aos CAIs. E a segunda conseqüência é o enfraquecimento da representação legal e formal dos produtores rurais. Para Graziano, a estrutura legal da representação do patronato rural representa, atualmente, apenas uma reunião formal dos produtores, uma vez que a representação real se faz através das associações por produtos. Essa dissociação entre a representação legal-formal e a representação real tem, segundo ele, uma razão

muito simples, que é o fato da política agrícola brasileira ter sido sempre estruturada por produto, levando a que as demandas políticas e as reivindicações se estruturassem também por produto. Até a crise de 1929, a política agrícola brasileira se reduzia à política do café, mas, com a desagregação do complexo cafeeiro e a estruturação dos complexos agroindustriais, nos anos de 1970, os agricultores passaram por importantes modificações. A principal delas, do ponto de vista da sua representação, foi a crescente especialização da produção, levando a que o agricultor multiprodutor, ou mesmo o produtor-pecuarista, já não represente a regra geral. No entanto, embora o agricultor moderno ainda conserve certo grau de diversificação dentro de sua unidade produtiva, uma ou duas atividades principais respondem pela maior parcela de sua renda.

Como os vários estudos realizados sobre a questão já demonstraram, o Estado brasileiro, através de políticas inseridas no macroprojeto de modernização da economia, conseguiu transformar a agricultura nacional, mas de forma desigual. O desenvolvimento do setor foi caracterizado pela discriminação, favorecendo os grandes produtores, as regiões mais desenvolvidas e as culturas de exportação.

A novidade dos anos recentes, nas políticas governamentais, tem sido a preocupação com a agricultura familiar e seus efeitos sobre a cidadania no campo, através da inserção dos habitantes do espaço rural no processo de desenvolvimento nacional. Nesse sentido, foi criado, no final dos anos noventa, o Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar – PRONAF. Do ponto de vista social, o PRONAF tem três importantes novidades, quais sejam, o reconhecimento da importância da agricultura familiar para o desenvolvimento do país, a abrangência nacional, e a institucionalização de conselhos municipais de desenvolvimento rural, como requisito para a liberação de recursos do programa.

Ao condicionar o repasse de recursos de políticas públicas, principalmente da União para os estados e municípios, o Estado redimensiona as suas relações com a sociedade civil, uma vez que amplia o número de atores com conhecimento sobre os conteúdos e as regras de distribuição dos benefícios dessas políticas.

A emergência de novos atores e instituições sociais, no mundo rural como na sociedade brasileira como um todo, não tem resultado em mudanças significativas nas condições responsáveis pela desigualdade na distribuição da riqueza e na injustiça social. Nos processos constantes de mudança por que tem passado a nossa sociedade, sobretudo nas últimas décadas, são

desenvolvidas estratégias sociais que tem levado a índices significativos de desenvolvimento econômico, associados a desigualdades sociais igualmente crescentes.

O esforço de interpretação da sociedade brasileira tem refletido as especificidades de cada momento histórico, com suas circunstâncias e seu legado cultural. No que concerne à produção intelectual das últimas quatro décadas, Sorj (2001), em estudo publicado sobre a construção intelectual do Brasil contemporâneo e que nos interessa particularmente para a contextualização do nosso trabalho sobre os conselhos, utiliza os conceitos de “filiação” e “desfiliação” para elaborar uma espécie de classificação da produção intelectual brasileira da época.. A filiação é “a identificação de uma obra com uma tradição de pensamento”, enquanto a desfiliação ocorre “quando a filiação a uma forma de produção de conhecimento leva a desconhecer ou marginalizar a tradição de pensamento local precedente”. Sorj toma como referencial empírico os trabalhos do CEBRAP – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, fundado em 1969, e como referencial teórico as idéias de Ferdinand Braudel, para quem os fenômenos sócio-históricos podem ser considerados como camadas superpostas de circunstâncias imediatas, de mudanças geracionais e de tendências de longa duração. Definidos os parâmetros de análise, ele observou que os primeiros anos de existência do CEBRAP se caracterizavam, do ponto de vista econômico, como um período de acelerado crescimento, com o Estado como um protagonista fundamental. Do ponto de vista político, vivia-se um momento de repressão, censura e perseguição aos intelectuais identificados com a luta contra a ditadura. No contexto, os temas que unificavam boa parte da intelectualidade eram aqueles dirigidos à crítica da ditadura e as possibilidades de democratização. Num segundo momento, foram incluídas questões relativas à desigualdade social, aos movimentos sociais e ao novo sindicalismo, sempre a partir de marcos teóricos e valores consensuais. O avanço do processo de redemocratização, que se intensificou nos anos oitenta, aliado à crise econômica da mesma época, levaram a uma redefinição dos temas de interesse teórico, não só da parte dos sociólogos do CEBRAP, mas também de economistas e cientistas políticos dos novos institutos de pesquisa universitária que se consolidavam com a expansão das universidades em todo o País. Temas como inflação, distribuição de renda e desemprego, além daqueles trazidos pelo avanço dos movimentos sociais, contribuíram para o surgimento de novos paradigmas, onde a cultura e os particularismos são revalorizados e a idéia de filiação, seja ela nacional, étnica ou familiar, se transformou em categoria historicamente datada, propensa ao abandono ou a uma profunda reelaboração. Em tempos mais recentes,

observou Sorj, a desfiliação tem sido favorecida pela perda, por parte dos cientistas sociais, do controle da agenda de pesquisa, que passou a ser definida pelas agências de financiamento, nacionais ou estrangeiras.

Estas considerações sobre a desfiliação estão de perto relacionadas com trabalhos elaborados sobre os conselhos municipais de desenvolvimento aos quais tivemos acesso. Quando tentamos estabelecer uma cronologia dos estudos desenvolvidos sobre o tema, constatamos que na pesquisa acadêmica realizada, na maioria dos casos, para a elaboração de teses de doutorado e dissertações de mestrado, relacionadas basicamente à primeira década de existência dos conselhos, existe uma preocupação com a erudição acadêmica e a discussão sociológica. Ao passo que nos trabalhos mais recentes, desenvolvidos sobretudo por pesquisadores acadêmicos seniores e por vários institutos de pesquisa, não se observa a presença de problemática teórica ou debate intelectual., limitando-se a relatórios de pesquisa cuja estrutura é definida nos Termos de Referência dos contratos firmados com agendas internacionais. Nesses trabalhos, de uma maneira geral, a ênfase é dada na questão dos resultados da implementação de políticas públicas de caráter participativo e no nível local, buscando-se aferir a formação de capital social, o nível de empoderamento, os resultados da participação da sociedade civil na definição de prioridades, entre outros aspectos que constituem preocupação das agências financiadoras. Outra observação a fazer é a de que a preocupação com o estudo dos conselhos de vários tipos, que foi mais ou menos intensa no início da presente década, já não faz parte da agenda dos pesquisadores ligados à academia. Talvez um certo desencanto com os resultados do funcionamento dos conselhos tenha contribuído para o desinteresse atual sobre o tema.

Na tentativa de reconstituição dos principais momentos de interpretação teórica das relações entre Estado e sociedade no Brasil que foi objeto deste capítulo, buscamos resgatar a contribuição de autores considerados relevantes para a compreensão do nosso tema de pesquisa, seguindo uma ordem cronológica e uma contextualização que, de uma certa forma, se aproximam da classificação proposta por Braudel e utilizada por Sorj. O que conseguimos aprender nesta trajetória serviu como referência para organização do material empírico adquirido durante a pesquisa e que constitui o próximo capítulo.

## **CAPÍTULO III**

### **ATORES E INTERESSES NA CONSTITUIÇÃO E DINÂMICA DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO NO ESTADO DE PERNAMBUCO.**

#### 1. Introdução

Este capítulo é dedicado à sistematização dos dados que constituem a base empírica do trabalho de tese, no qual utilizamos informações de vários tipos e fontes. Como procedimento metodológico, dividimos o trabalho em duas partes, sendo a primeira constituída do resultado das 20 entrevistas, realizadas com integrantes dos conselhos municipais de desenvolvimento do Estado de Pernambuco, com membros da equipe técnica do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Rural – PRORURAL, e com consultores autônomos ligados direta ou indiretamente às atividades dos conselhos. Além das entrevistas, utilizamos as anotações de observações realizadas em cinco reuniões dos conselhos. Complementamos as informações com a leitura de atas de várias reuniões, além de outros documentos, disponíveis no setor de documentação do PRORURAL.

No desenvolvimento das entrevistas, buscamos resgatar a experiência acumulada, no Estado de Pernambuco, no que se refere à constituição e dinâmica de espaços participativos, relativos à implementação de políticas direcionadas às populações pobres das áreas rurais. Nesse sentido, realizamos as 04 primeiras entrevistas com técnicos de órgãos governamentais e ONGs que participaram da definição e implementação dos primeiros programas de caráter participativo na região nordeste, na década de 1980, financiados, principalmente, pelo Banco Mundial. Buscamos, também, as informações da época com a leitura de vários documentos relativos a esses programas.

As demais entrevistas foram feitas com técnicos ligados atualmente ao Governo estadual e com membros dos conselhos municipais de desenvolvimento, em oito municípios do Estado, situados na Zona da Mata, no Agreste e no Sertão.

A segunda parte do trabalho constituiu-se do mapeamento e análise de vários documentos produzidos sobre os conselhos municipais e os conselhos de políticas públicas. A maior parte

desses trabalhos foi desenvolvida no início dos anos 2000, quando se completava uma década da implantação dos primeiros conselhos definidos na Constituição de 1988. Foram pesquisas desenvolvidas por instituições públicas e ONGs, além de pesquisadores individuais que produziram teses de doutoramento, dissertações de mestrado e trabalhos apresentados em congressos, seminários e outros eventos acadêmicos. A leitura desses documentos teve duas conseqüências. Primeiro, propiciou uma análise comparativa de dois momentos dos conselhos, ou seja, o momento das primeiras experiências com esses espaços participativos, e o momento atual, de questionamento de seus resultados. Segundo, permitiu estabelecer as diferenças entre os dois tipos de conselhos, ou seja, os setoriais e os municipais, no que diz respeito ao perfil dos conselheiros e à representação civil e a governamental.

Um pressuposto do nosso trabalho é o de que a participação da sociedade civil nos espaços institucionalizados do Estado brasileiro faz parte de um processo, o qual só pode ser adequadamente compreendido a partir de uma análise histórica que leve em conta os diversos momentos das relações entre Estado e sociedade. Nesse sentido, além das razões econômicas e do componente político, as razões históricas explicam, em grande medida, a forma e a dinâmica dos conselhos.

Com o propósito de contextualizar a pesquisa, iniciamos o capítulo com um resumo do processo histórico de constituição da economia canavieira no Estado de Pernambuco. Em seguida, sistematizamos alguns dados estatísticos recentes sobre o Estado.

## 2. O Estado de Pernambuco e seu legado histórico

No Estado de Pernambuco, a estrutura fundiária concentrada, herdada do passado, está na base de uma das mais desiguais e perversas distribuições de renda de que se tem notícia, condicionando historicamente a formação da força de trabalho e os níveis salariais, ou seja, o custo de reprodução da força de trabalho, potencializando uma acumulação capitalista vigorosa, mas extremamente excludente. Assim, a estrutura fundiária herdada cumpre um papel importante nos rumos do processo de redemocratização. A heterogeneidade das forças sociais que participaram do processo de “modernização conservadora” da sociedade brasileira, principalmente a limitação daquelas forças que concretamente assumiram a direção do processo, é responsável, em grande medida, pela singularidade do nosso estado democrático de base capitalista, cuja especificidade, com lembra Furtado (1964),

“não é propriamente uma tendência à eliminação dos privilégios. Pelo contrário, os grupos privilegiados podem nele crescer e conservar o seu poder. Sua característica essencial é a tendência à eliminação daqueles privilégios que entorpecem o desenvolvimento das forças produtivas” (Furtado, 1964, pág.135)

As discussões sobre a natureza do Estado brasileiro, notadamente sobre a sua essência democrática, não podem deixar de levar em conta o fato de que a propriedade fundiária e a ação estatal tem estado fortemente interligadas no processo de modernização conservadora da agroindústria canavieira, criando ou viabilizando as condições gerais de produção, favorecendo setores específicos, enquanto onerando outros. E o elemento distintivo do processo é a integração da propriedade fundiária à propriedade industrial.

O descobrimento do Brasil e sua inserção no mundo dito civilizado ocorreram, como é amplamente conhecido, segundo um projeto maior dos portugueses, que era o de fornecer produtos para mercados situados na metrópole colonizadora ou em outros países europeus. Com esse objetivo e aproveitando o conhecimento acumulado na exploração comercial em outras áreas sob domínio português, foi introduzida no País, em torno de 1530, a lavoura da cana de açúcar, inicialmente na região sudeste (capitania de São Vicente) e, logo depois, no

Nordeste. Essa época corresponde ao início do primeiro dos três ciclos expansivos na história da economia brasileira, segundo Furtado<sup>11</sup>. Como observou Caio Prado, esse sentido da nossa colonização, ou seja, o de ter sido uma ocupação de caráter eminentemente mercantil, introduziu na exploração agrícola do território brasileiro certos elementos que definiram o caráter estrutural da nossa formação econômica. O primeiro desses elementos determinantes foi o da constituição de latifúndios, uma vez que a fabricação do açúcar demandava terras para produzir a cana e para o fornecimento contínuo de lenha e madeira, insumos fundamentais dos engenhos. Assim, a grande propriedade tornou-se a base da colonização nordestina, representada pelo engenho de açúcar. O segundo elemento de natureza estrutural foi o trabalho escravo, considerado adequado às condições em que a disponibilidade de terras nas áreas que iam sendo incorporadas ao processo de produção mercantil-capitalista justificavam o recurso a essa forma compulsória de trabalho. O terceiro elemento era, como continua sendo, a monocultura, decorrente, sobretudo, do fato da produção colonial ser exclusivista por princípio, pois só se deveria produzir o que fosse de interesse comercial da metrópole. Tivemos, assim, diversos ciclos associados às diversas regiões<sup>12</sup>.

Assim, a introdução e propagação da cana de açúcar no Brasil ocorreu através da ocupação agrícola extensiva, uma vez que a abundância de terra permitia que o plantador de cana ou o senhor de engenho sempre pudesse estender sua cultura a novos espaços de sua propriedade. Foi também uma ocupação itinerante e predatória, por questões econômicas, uma vez que, como mais uma vez observou Furtado, “a agricultura itinerante é econômica porque exige pouco capital e utiliza extensivamente a terra”.

No que diz respeito à estrutura social, a economia colonial incluía, basicamente, os proprietários com engenho, os proprietários lavradores sem engenho, além dos escravos. Os proprietários de engenhos constituíam a categoria social mais abastada, aquela com recursos suficientes para construir seus engenhos nas sesmarias que lhes eram concedidas. Quanto aos proprietários sem engenho, não possuindo recursos para montar engenhos nas sesmarias

---

<sup>11</sup> Conforme Furtado, Celso, *Dialética do Desenvolvimento*, Ed. Fundação de Cultura, Rio, 1964, é possível identificar 3 ciclos expansivos na história da economia brasileira: de 1530 a 1650, com base na exportação de açúcar; de 1700 a 1780, com a extração do ouro e de 1840 a 1930, com a expansão do café.

<sup>12</sup> idem

recebidas, dependiam dos senhores de engenho para moagem de suas canas. Com o observou Ramos (1999),

“Durante um bom tempo no Brasil-Colônia esses lavradores proprietários cumpriram um importante papel no processo de sustentação da economia, porque, de um lado, permitiam ao senhor de engenho concentrar seus recursos na fabricação de açúcar; de outro, acabavam arcando , nos momentos de depressão de preços, com o ônus de manter recursos ociosos, especialmente escravos, já que, nesses momentos, se moia mais cana própria dos engenhos” (Ramos,1999, pág.39)

Com o parcelamento das sesmarias, em parte decorrente de heranças e também motivado pela necessidade de quitar dívidas contraídas na aquisição de escravos, a estrutura social tornou-se mais complexa, com o surgimento dos lavradores de cana que adquiriam terras sob condição de entrega obrigatória de cana a um determinado engenho – os chamados lavradores de cana obrigada, e dos lavradores de cana livre, que eram pressionados pelo senhor de engenho para vender-lhes as suas terras. Segundo Caio Prado,

“os lavradores, embora estejam socialmente abaixo dos senhores de engenho, não são pequenos produtores, da categoria dos camponeses. Trata-se de senhores de escravos e suas lavouras, sejam em terras próprias ou arrendadas, formam como os engenhos grandes unidades” (Prado Junior, 2007).

Além desses lavradores, existiam também os colonos que passaram a arrendar terras dos engenhos. A forte relação de dependência econômica entre os senhores de engenho e os demais plantadores de cana, manifestava-se igualmente no plano social e político.

Outra categoria social importante da economia colonial era a dos mercadores (comerciantes ou comissários) que vendiam aos proprietários de terras os escravos, os bens de produção e os bens de consumo, comprando em troca a produção dos senhores de engenho e dos proprietários lavradores. Os comerciantes e os plantadores (com engenho ou sem engenho) constituíam as classes dominantes da época.

Com relação à estrutura social prevalecente no “mundo dos engenhos”,<sup>13</sup> a categoria mais numerosa era a dos escravos, responsáveis por todas as atividades agrícolas e pelas tarefas mais pesadas do processamento manufatureiro do açúcar, como o cozimento e a alimentação das moendas. O número de escravos em cada unidade produtiva era variável. Segundo Caio Prado<sup>14</sup>, nos bons engenhos, eles são de 80 a 100, chegando, às vezes, a um número bem maior, havendo notícias, quanto ao século XVIII, de engenhos com mais de 1000 escravos. Acima dos escravos, estavam os trabalhadores livres, frequentemente antigos escravos libertos, executores de tarefas que exigiam conhecimentos específicos, de habilitação técnica e de supervisão. Enquadram-se nessa categoria os feitores que administravam o trabalho dos escravos, os mestres do açúcar que controlavam a qualidade do produto, os barqueiros, os caixeiros do engenho e da cidade, que trabalhavam na fase de encaixotamento e embarque, e os barqueiros que comandavam as barcas.

Na parte especificamente agrícola dos engenhos encontravam-se os moradores, também chamados de foreiros, que se dedicavam ao cultivo de gêneros alimentícios nas terras cedidas pelos senhores de engenho. Os foreiros e suas plantações eram nômades, já que o avanço dos canaviais os empurrava cada vez mais para o interior.

A respeito dessa estrutura e social, Ramos (1999) observa que trata-se de um complexo rural, “cujo centro era o engenho, uma unidade econômica com base na monocultura e no latifúndio (e no trabalho escravo) cuja figura central era o senhor de engenho e do qual dependiam todos os outros elementos da sociedade”. A essa estrutura econômica correspondia uma determinada estrutura de dominação política, na qual o poder político dos senhores de engenho sempre foi usado para reforçar seu poder econômico e social. No início do período colonial, Pernambuco era o segundo produtor brasileiro de açúcar, depois da Bahia, tornando-se o maior produtor nacional, já no início do século XIX.

O Brasil, à época de institucionalização do Império, vivia uma crise profunda do complexo canavieiro, cuja solução exigia ajuda do poder público, tendo em vista a insuficiência de recursos dos senhores de engenho para fazer implementar a modernização exigida pelos novos padrões de competitividade. O surgimento, na Europa, do açúcar de beterraba, e a entrada, no mercado internacional, de novos produtores de açúcar de cana, além da proibição, em 1850,

---

<sup>13</sup> Para Caio Prado Júnior, “A grande propriedade açucareira é um verdadeiro mundo em miniatura em que se concentra e resume a vida toda de uma pequena parcela da humanidade”

<sup>14</sup> Idem

do tráfico externo de escravos, apontavam para a necessidade de concentrar recursos na melhoria técnica do cultivo da cana que pudessem levar à solução da crise.

A partir da análise de experiências vividas em outras regiões produtoras de açúcar, foi feita a opção de reunir grande parte dos melhoramentos técnicos introduzidos desde o início do século dezanove, numa unidade de processamento, chamada de engenho central. A nova estrutura produtiva exigia uma soma considerável de capital financeiro, não disponível internamente. Foi então que teve início, em 1870, através de leis do Governo Central e de leis provinciais, a captação de recursos estrangeiros, através de políticas públicas de incentivos, que iam desde a garantia de juros atrativos até as facilidades para importação de equipamentos e para o transporte desses equipamentos até o interior do País.

A implantação dos engenhos centrais não teve sucesso em Pernambuco, por razões várias. Uma delas dizia respeito ao caráter especulativo de grande parte dos capitais investidos no Estado, basicamente de origem inglesa, que, em razão de sua natureza, assumiam uma posição imediatista quanto ao lucro. Nesse sentido, muitos engenhos centrais foram montados com máquinas e equipamentos de segunda mão, de forma fraudulenta. Mas, para Ramos, a questão fundamental não era essa. Segundo ele

“o problema não era de natureza técnica ou locacional. O fato é que havia uma forte razão de caráter sócioeconômico que acabaria levando ao malogro dos engenhos centrais em Pernambuco. Essa razão tinha a ver, no que é essencial, com a própria história da produção açucareira no Brasil e da estrutura de poder que correspondia a ela”. (Ramos, 1999, pág.56)

Na realidade, a proposta de estabelecimento de engenhos centrais implicava na decomposição do processo produtivo em duas partes, ou seja, a parte ligada ao cultivo da cana e a parte ligada ao processo industrial de fabricação do açúcar. Aos proprietários dos engenhos banguês caberia as tarefas ligadas à primeira parte, ou seja, à concentração de recursos na melhoria técnica da lavoura canavieira, enquanto as novas unidades de processamento ficariam a cargo dos investidores externos que se instalaram na região. Assim, na concepção do engenho central, havia uma clara subordinação do plantio cana às necessidades da fabricação do açúcar, o que significava, em termos de relações de poder, que os senhores de engenho teriam de abrir mão do controle completo que tinham sobre o processo produtivo, que

constituía a base de seu poder político. A percepção dessa realidade por parte dos senhores de engenho levou-os a optar por continuar moendo suas canas nos seus velhos engenhos banguês. Os engenhos centrais não poderiam sobreviver sem o fornecimento regular de matéria prima e assim o projeto de sua instalação falhou, porque, nas palavras de Paul Singer, citado por Ramos, “embora tenha desvinculado a manufatura da agricultura, não conseguiu instaurar a segunda fase, a de subordinação do plantio da cana às necessidades da fabricação de açúcar”. E os senhores de engenho optaram pela “modernização sem mudança”, levada a efeito com o apoio decisivo do Estado, notadamente na esfera local, através da farta distribuição de recursos e de favores.

A partir de meados da década de 1880, sucederam-se leis e decretos destinados a permitir que muitos dos antigos senhores de engenho passassem a produzir açúcar em grande escala, através de “engenhos centrais” de agricultores brasileiros. O Governo de Pernambuco subsidiou a montagem de diversos engenhos desse tipo, dos quais apenas alguns sobreviveram. O Governo Imperial concedeu subsídios para a montagem de engenhos menores, levando a implantação de vários deles. Ocorreu também a união de ricos proprietários para fundação de usinas. Para Manoel Correia de Andrade (1973) “as facilidades concedidas aos engenhos centrais animaram alguns ricos proprietários, donos de numerosos engenhos, a se associarem e fundarem suas próprias usinas, como ocorreu com a Timbó instalada sem auxílio governamental”.

Concordamos com Ramos, assim como concordamos com Correia e outros estudiosos da questão, quando afirmam que o fracasso do engenho central no Nordeste simboliza o fracasso do novo na luta contra o velho, contra o arcaico, já que apontava para uma transição sem rupturas, para uma modernização que assegurava o poder preestabelecido.

A base econômica e material da produção de açúcar atravessou quase três séculos e meio sem alterações significativas, enquanto, no nível da organização política, passamos a ser uma organização independente, constituída num império praticamente autônomo. Depois de 1822, passamos a um país soberano, do ponto de vista do contexto internacional, porem ainda dependente quanto às atividades econômicas e com uma base social assentada no trabalho escravo. Como observou Cardoso (1977), havia uma contradição entre o Estado como expressão do interesse nacional no nível internacional e, no plano interno, a ausência do pressuposto de igualdade formal entre os indivíduos. Para ele, existe um componente

adicional que precisa ser pensado quando se analisa as relações entre Estado e sociedade no Brasil, relativo ao fato do Estado nacional independente no Brasil ter nascido depois da transferência do Estado imperial português para cá. Em consequência da vinda de D. João VI e toda a sua burocracia para a colônia, o aparelho estatal brasileiro tornou-se extremamente complexo, desde o século XIX. E quando se dá o processo de independência, o Estado nacional herda esse aparelho estatal do Império português. Por essa razão, diz Cardoso, os elementos dinamizadores, os elementos disciplinadores da ordem nacional no Brasil se apoiaram extensivamente na burocracia pública.

### 3. Algumas informações atuais sobre o Estado de Pernambuco

#### 3.1 População

O Estado de Pernambuco está inserido na Região Nordeste do Brasil e constitui, atualmente, uma das menores unidades político-administrativas do País, sendo, porém, uma das unidades mais populosas da Federação. O Estado tem uma área de 98.526,60 Km<sup>2</sup>, distribuídos pelas 05 mesorregiões, a saber, Metropolitana de Recife (2.761,00 Km<sup>2</sup> equivalente a 2,8% do total do Estado), Mata Pernambucana (8.432,40 Km<sup>2</sup>, equivalente a 15,2%), Agreste Pernambucano (24.386,80 Km<sup>2</sup>, equivalente a 24,70%), São Francisco Pernambucano (24.531,50 Km<sup>2</sup>, equivalente a 24,90%) e Sertão Pernambucano (38.413,90 Km<sup>2</sup>, equivalente a 39%).

Os dados da tabela abaixo mostram a evolução da população residente no Estado, de 1970 a 2000:

Tabela 1. Evolução da população residente em Pernambuco

ANOS	POPULAÇÃO RESIDENTE	DENSIDADE DEMOGRÁFICA (hab/Km <sup>2</sup> )	% POPULAÇÃO BRASILEIRA
1970	5.160.640	52,5	5,5
1980	6.143.267	62,5	5,2
1991	7.122.548	72,5	4,9
1996	7.399.131	74,8	4,7
2000	7.918.344	80,3	

Fonte IBGE, Censos Demográficos 1970, 1980, 1991 e 2000  
Contagem populacional, 1996.

No que diz respeito à evolução da população do Estado, os dados da tabela abaixo indicam uma desaceleração do crescimento populacional, fenômeno que acompanha uma tendência generalizada nas últimas décadas do século vinte, no Brasil e no resto do mundo.

Tabela 2. Evolução da Taxa de Crescimento anual da População de Pernambuco  
1970 e 2000

ANOS	TAXA DE CRESCIMENTO (% a.a)
1960/1970	2,26
1970/1980	1,74
1980/1991	1,35
1991/1996	0,76
1996/2000	1,20

Fonte IBGE - Censo Demográfico 2000

No que se refere à distribuição da população residente pelo espaço estadual, observa-se, na tabela a seguir, que, à medida que se avança do litoral para o interior, a população vai se tornando rarefeita. Assim, enquanto as mesorregiões da Mata Pernambucana e Metropolitana participam com 57,4%, o Agreste Pernambucano representa 25,2%, o Sertão Pernambucano 11,5% e o Sertão do São Francisco Pernambucano 5,9% da população estadual.

Tabela 3. População Residente em Pernambuco  
Segundo as Mesorregiões - 2000

PERNAMBUCO E MESORREGIÕES	POPULAÇÃO RESIDENTE	% NO TOTAL DO ESTADO
Pernambuco	7.918.344	100,0
Metropolitana de Recife	3.339.616	42,2
Mata Pernambucana	1.207.274	15,2
Agreste Pernambucano	1.993.868	25,2
Sertão Pernambucano	911.914	11,5
São Francisco Pernambucano	465.672	5,9

Fonte: IBGE Censo Demográfico 2000

De acordo com o Censo Demográfico de 2000, do IBGE, do total da população de Pernambuco, 6.058.249 (76,51%) habitantes vivem nas zonas urbanas, enquanto 1.860.095 (23,49%) habitam as áreas rurais. Para que se tenha uma idéia do êxodo rural ocorrido no Estado, em 1980, a população urbana era de 3.784.990, correspondente a 61,61% da população total, enquanto a população rural era de 2.358.513, correspondente a 38,39%.

A densidade demográfica atinge 1.209,6 hab/Km<sup>2</sup> na Região Metropolitana do Recife e vai sendo reduzida à proporção que se avança para o interior, conforme se vê na tabela seguinte.

Tabela 4. População total, população rural e densidade demográfica por mesorregião

Mesorregião	Densidade Demográfica (hab/Km <sup>2</sup> )	População Total	População Rural	Rural/Total Rural (%)
Metropolitana de Recife	1.209,6	3.339.616	102.918	5,53
Mata	143,2	1.207.274	373.838	20,10
Agreste	81,7	1.993.868	774.640	41,65
São Francisco	19,0	465.672	181.649	9,77
Sertão	23,9	911.914	427.050	22,96
Pernambuco	80,4	7.918.344	1.860.095	100,00

FONTE: IBGE – Censo Demográfico de 2000

A divisão da população por gênero, segundo o Censo Demográfico de 2000, do IBGE, é de 4.091.687 pessoas do sexo feminino e 3.826.657 do sexo masculino. Na área rural, a proporção de população masculina é maior, onde a divisão por gênero aponta 908.430 pessoas do sexo feminino e 951.665 do sexo masculino. Na tabela abaixo, pode-se observar a composição etária dos residentes no meio rural, por sexo e faixa etária.

Tabela 5. População rural em Pernambuco, por sexo e faixa etária

Faixa etária	Homens	Mulheres	Total
0-4 anos	110.807	109.339	220.146
5-6 anos	44.976	43.423	88.399
7-10 anos	91.909	89.036	180.945
11-14 anos	97.971	93.654	191.625
15-19 anos	117.197	105.009	222.206
20-29 anos	156.147	141.064	297.211
30-64 anos	274.071	270.965	545.036
65-79 anos	46.491	43.686	90.177
80 e mais anos	12.096	12.254	24.350
<b>Total</b>	<b>951.665</b>	<b>908.430</b>	<b>1.860.095</b>

Fonte: Censo Demográfico do IBGE/2000

### 3.2 Estrutura Fundiária

Os dados sobre a estrutura fundiária em Pernambuco, disponíveis no Censo Agropecuário do IBGE de 1995/96, assim como no Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR do INCRA, evidenciam a concentração fundiária do Estado. De acordo com o Censo Agropecuário do IBGE, cerca de 96% dos estabelecimentos rurais ocupam áreas de até 100 hectares, e 4% ocupam áreas acima de 100 há.

A tabela seguinte dá uma idéia da distribuição dos estabelecimentos rurais no Estado, segundo a área, em hectares.

Tabela 6. Estabelecimentos Rurais em Pernambuco, em hectares, por mesorregiões

Mesorregiões	Menos de 10	10 a menos de 100	100 a menos de 1000	1000 a mais	total
Metropolitana	2559	497	150	14	3.220
Mata	16.394	4.094	1.166	83	21.737
Agreste	107.365	22.400	2.842	88	132.695
São Francisco	12.809	8.484	1.687	78	23.058
Sertão	47.542	26.197	3.858	176	77.773
Pernambuco	186.669	61.672	9.703	439	258.483

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 1995-1996

Quanto à condição de propriedade da terra, medida pelo número de estabelecimentos, os dados do referido Censo Agropecuário do IBGE mostram, como pode ser deduzido da tabela abaixo, que os proprietários representam 71,41% do total, sendo que no Agreste e no Sertão a condição de proprietário está mais presente. Nas condições de parceiros, arrendatários e ocupantes estão cerca de 74.513 produtores rurais, representando 28,59% do total.

Tabela 7. Condição da propriedade da terra em Pernambuco, por tipo de produtor

Mesorregiões	Proprietário	Arrendatário	Parceiro	Ocupante	Total
Metropolitana	1.874	118	7	1.223	3.222
Mata	15.858	1.423	174	4.308	21.763
Agreste	100.933	5.482	4.178	24.179	134.772
São Francisco	15.088	579	1.965	5.434	23.066
Sertão	52.364	1.984	5.830	17.629	77.807
Pernambuco	186.117	9.586	12.154	52.773	260.630

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 1995-1996

### 3.3 Participação política e Social

Para ter uma idéia do nível de associativismo existente, no Brasil e no Estado de Pernambuco, consideramos como canais clássicos de participação da sociedade civil a participação política, a atividade sindical e as práticas associativas voluntárias, de diversas naturezas, com exceção dos conselhos municipais e dos conselhos gestores, que serão objeto de análise específica.

Com relação à participação política, os dados disponíveis indicam que a proporção de brasileiros habilitados a votar cresceu expressivamente nas últimas décadas, chegando o corpo eleitoral a cobrir praticamente toda a população adulta, no início do deste século XXI.

Os dados quantitativos disponíveis poderiam indicar um avanço no processo de inclusão social, mas, como observou Reis (2004), eles representam apenas uma face da questão. Uma vez que, no caso brasileiro, o voto é obrigatório, ele nem sempre é vivenciado como um direito, sendo, com freqüência visto como uma obrigação imposta pela lei. Quando se coloca em discussão a possibilidade de conferir ao voto um caráter voluntário, as opiniões se dividem. Para uns, a extinção do voto obrigatório iria restringir ainda mais o exercício da

cidadania, uma vez que, na prática, as pessoas mais carentes são as menos inclinadas ao exercício do voto. Para outros, o voto obrigatório está na raiz da sobrevivência dos esquemas de clientelismo, patronagem e manipulação do eleitorado, além de influir na inconsistência da organização partidária.

Na análise da representação sindical, é importante ter em mente a tendência global de declínio do movimento sindical, tanto nos países ricos como naqueles considerados “em desenvolvimento”. O declínio é devido, em grande medida, ao fato da própria atividade do trabalho ocupar, na sociedade contemporânea, um espaço distinto daquele que ocupava em outros momentos do desenvolvimento capitalista. Atualmente, observa-se que os interesses funcionais competem com outros tipos de interesse, individuais e coletivos. Nos países menos desenvolvidos, aspectos particulares como, por exemplo, as situações de desemprego e subemprego, juntam-se para tornar ainda mais complexa a questão da representação dos direitos funcionais.

Não obstante as tendências de caráter geral, observa-se que houve, no Brasil, nas últimas décadas, uma expansão significativa do número de sindicatos, sendo que mais da metade daqueles existentes em 1992, surgiram a partir de 1970. Esse crescimento, segundo Reis (2004), expressa o avanço efetivo na incorporação dos trabalhadores rurais anteriormente excluídos dessa forma de representação. A partir de 1988, expressa também a inclusão do funcionalismo público, incorporado a partir da nova Constituição. O quadro abaixo dá uma idéia dessas tendências.

**Tabela 8: Sindicatos por período de fundação**

PERÍODO	Nº DE SINDICATOS	% DO TOTAL
Até 1900	08	0,1%
De 1901 a 1910	16	0,1%
De 1911 a 1920	48	0,4%
De 1921 a 1930	68	0,6%
De 1931 a 1940	762	6,8%
De 1941 a 1950	781	7,0%
De 1951 a 1960	980	8,8%
De 1961 a 1970	2475	22,1%
De 1971 a 1980	2269	20,3%
De 1981 a 1990	3212	28,7%
De 1991 a 1992	407	3,6%
Sem informação	162	1,4%
<b>TOTAL</b>	<b>11.188</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: IBGE, Pesquisa Sindical, 1992.

No quadro abaixo, com dados de 2001, vê-se os sindicatos e números de associados, nas áreas rurais e urbanas

**Tabela 9: Sindicatos e números de associados**

**Brasil 2001**

Tipo de sindicato	Número de associados		Total de sindicatos	
	nº absoluto	%	nº absoluto	%
Trabalhadores rurais	9.136.624	44,0	3.911	24,5
Trabalhadores urbanos	10.391.687	50,1	7.443	46,6
<b>Total (trabalhadores)</b>	<b>19.528.311</b>	<b>94,1</b>	<b>11.354</b>	<b>71,1</b>
Empregadores rurais	519,284	2,5	1.787	11,2
Empregadores Urbanos	705.510	3,4	2.820	17,7
<u>Total empregadores</u>	<b>1.224.794</b>	<b>5,9</b>	<b>4.607</b>	<b>28,9</b>
<b>TOTAL GERAL</b>				
<b>Trabalhadores/Empregadores</b>	<b>20.753.105</b>	<b>100,0</b>	<b>15.961</b>	<b>100,0</b>

Fonte: IBGE Pesquisa Sindical

Elaboração: DIEESE

No que diz respeito às associações voluntárias, as informações disponíveis indicam um crescimento significativo desse tipo de associativismo, embora não se disponha de indicadores de sua efetividade. Segundo dados da PNAD/88, citados por Reis (2004), 13% da população adulta brasileira pertencem a alguma forma de associação comunitária. Essa cifra é próxima da encontrada nas grandes áreas metropolitanas do país em 1988, exceção feita a Porto Alegre e Belo Horizonte, que apresentam uma taxa de associativismo bastante elevada. Os dados de 1996, apontam uma tendência declinante geral, mas confirmam a liderança de Porto Alegre. Em Porto Alegre e Belo Horizonte estão, também, os percentuais mais elevados de filiação partidária e de sindicalização, em 1996.

Os interesses, motivações e ações que são responsáveis pela dinâmica interna, assim como pelas relações entre associações distintas, variam enormemente. Entretanto, conforme vários autores tem salientado, a decisão de participar de ações coletivas constitui o elemento decisivo da vida associativa. Nesse sentido, é menos importante a natureza da associação do que o conjunto das condições que propiciam a cooperação social.

## 4. Os dados da pesquisa

### 4.1 As avaliações já produzidas sobre os conselhos

Na leitura e análise de vários trabalhos já realizados sobre os conselhos, especialmente os conselhos municipais e os conselhos setoriais, foi possível identificar algumas questões que estão presentes na maioria dos estudos aos quais tivemos acesso. Essas questões dizem respeito, basicamente, à estrutura e dinâmica de funcionamento dos conselhos, ao papel dos conselhos como espaços deliberativos, aos objetivos e interesses dos diversos conselheiros, às dificuldades de relacionamento entre conselheiros governamentais e aqueles oriundos da sociedade civil, e ao papel do Executivo municipal na definição das prioridades de ação dos conselhos. As questões identificadas serviram como orientação para a estrutura das entrevistas que realizamos.

Quanto ao papel dos conselhos como espaços deliberativos, a questão da paridade da representação está presente em quase todos os trabalhos que analisamos. Por disposição legal, na maioria dos conselhos existe a obrigatoriedade da paridade na composição dos conselhos, ou seja, Estado e sociedade devem ter igual número de membros. O que a experiência tem demonstrado, segundo as análises, é que a simples paridade numérica não tem sido suficiente para assegurar o equilíbrio do processo decisório, entre outras razões porque existe um considerável desnível de qualificação, em termos educacionais e políticos, entre os conselheiros governamentais e aqueles que representam as entidades civis. Cerca de 80% dos conselhos municipais desenvolvimento estão localizados em pequenas cidades do interior do Estado de Pernambuco, cidades que tem suas atividades econômicas desenvolvidas sobretudo nas áreas rurais, o que leva a que as atividades dos conselhos, embora definidas como de desenvolvimento local, na realidade se confundam com as atividades dos conselhos de desenvolvimento rural, notadamente aqueles ligados a programas como o PRONAF. Em muitos municípios, os conselheiros do conselho do PRONAF são os mesmos conselheiros do Conselho do Municipal de Desenvolvimento, pois é muito difícil separar o que é atividade de um e de outro.

Os conselheiros civis são, em sua maioria, oriundos das áreas rurais, onde é grande o índice de analfabetismo e onde a mobilização política encontra grandes dificuldades. Além disso,

existe uma razão de ordem prática que interfere nos resultados da paridade. Como foi observado em um relatório de técnicos da Secretaria de Planejamento de Pernambuco, que pesquisaram as razões do desinteresse dos representantes civis nas atividades dos conselhos e nas atividades de capacitação, o problema da ausência às reuniões, para os conselheiros oriundos do setor público, praticamente não existe, uma vez que a participação faz parte de suas obrigações profissionais. Enquanto para os pequenos agricultores, que constituem a grande maioria da representação civil, o abandono das atividades diárias no campo, com a finalidade de participar das reuniões ou dos cursos de capacitação que o Estado e algumas ONGs oferecem, representa prejuízos financeiros que eles não estão dispostos a pagar. Além disso, a longa duração das reuniões, assim como a dos cursos e oficinas de capacitação, que duram em média oito horas, representam um tipo de atividade muito cansativa para quem está acostumado às tarefas práticas do dia a dia.

Quanto aos conselheiros governamentais, um dos relatórios analisados aponta como dificuldade marcante de comunicação, a linguagem técnica utilizada por muitos deles nas reuniões dos conselhos, que dificulta a compreensão, pelos conselheiros civis, das propostas do governo. Além da diversidade de linguagens, de saberes e de interesses, outras dificuldades são apontadas para o efetivo exercício do papel deliberativo dos conselhos, entre elas a questão da representatividade dos conselheiros. Tanto na área governamental como na sociedade civil, foi observado que, em muitos casos, não existe uma efetiva ligação entre o conselheiro e a entidade que ele representa, o que torna difícil a discussão de interesses e construção de consensos. Existe uma grande quantidade de pequenas associações de trabalhadores rurais em Pernambuco (e certamente em outros Estados), muitas delas criadas às pressas, para viabilizar a institucionalização de conselhos exigidos pelo Governo federal como condição para liberar recursos de seus programas sociais. Isso leva a que essas organizações não sejam representativas da sociedade nem cumpram as funções que supostamente teriam nesses espaços deliberativos. Quanto aos representantes governamentais, muitos deles são designados para participar das reuniões dos conselhos em cumprimento a uma rotina burocrática, sem maiores compromissos com os resultados. Não obstante o conhecimento que possuem da máquina burocrática, em repetidas situações, esses representantes não são capazes de responder questões importantes da pauta das reuniões, por pertencerem a escalões inferiores e desconhecerem decisões tomadas em outros níveis de

governo. Alguns desses conselheiros tentam ser mais atuantes, mas não possuem poder de decisão, criando situações desconfortáveis quando são levados a assumir compromissos.

Quanto aos objetivos e interesses dos conselheiros, uma observação interessante feita por um entrevistado foi a de que a maior participação dos conselheiros, tanto governamentais como não governamentais, está, em muitos casos, relacionada com seus projetos políticos pessoais. Vários conselheiros tornaram-se vereadores ou foram candidatos a esse cargo. Uns poucos tentaram um mandato na assembléia estadual ou a indicação para o executivo municipal.

Quanto ao papel do Estado na estruturação e funcionamento dos conselhos, a maioria dos textos lidos destaca a influência marcante do Executivo municipal na escolha dos conselheiros civis e na definição da agenda temática das reuniões.

#### 4.2 Entrevistas, observação participante e análise de documentos

Com o objetivo de resgatar a trajetória da participação da sociedade civil em programas e projetos governamentais de caráter participativo, em Pernambuco, desde a década de 1980 até época atual, realizamos quatro entrevistas com representantes governamentais e consultores, autônomos ou ligados a instituições civis que, nos idos de 1970, participaram dos primeiros programas de caráter participativo no Nordeste, patrocinados pelo Banco Mundial. O Banco tem sido uma presença marcante na definição, financiamento e implementação de políticas para as áreas rurais, naquela região. Já no final da década de 1970, quando as políticas neoliberais começavam a ganhar terreno nos países do Terceiro Mundo, o Banco investia em projetos direcionados à pequena produção rural, cuja metodologia trazia a novidade da “participação” dos beneficiários na execução de algumas etapas dos projetos. Numa época que correspondia aos primeiros anos do governo militar, com fechamento de partidos políticos e sindicatos, repressão a vários movimentos sociais e outras medidas características desse tipo de governo, falar em participação da sociedade civil e em reforma agrária parecia um avanço em termos de vivência democrática. Não é sem razão que um dos técnicos da SUDENE<sup>15</sup> que à época coordenava a execução dos projetos e participava das negociações com o Banco, assim se expressou, referindo-se à de planejamento participativo proposto pelo Banco;

---

<sup>15</sup> Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste,.....

“quando o pessoal do Banco Mundial chegou com aquela estória de planejamento participativo, quase caí da cadeira, pois a gente vivia a época da maior repressão, os militares tomando conta da SUDENE e o SNI fiscalizando tudo o que se escrevia, em busca de subversivos. Aí vem o pessoal do Banco dizendo que era necessário que a população beneficiária dos projetos participasse das discussões sobre a execução dos projetos. Ficamos todos surpresos, mas como o negócio vinha de fora, do Banco Mundial, estava liberado, mas achei que era preciso ter cuidado com essa participação, pra não dar problema depois”.

A proposta a que se referia o entrevistado, fazia parte de um conjunto programático de desenvolvimento da Região, o POLONORDESTE que trazia as diretrizes do Banco Mundial relativas ao tipo de desenvolvimento econômico e social que o Banco preconizava (e em parte financiava) para os países ditos “em desenvolvimento”.

O relato do entrevistado, que além de técnico exercia a função de coordenador geral do programa, dá bem a idéia do clima predominante no órgão público que seria o encarregado de dar início a “participação” da sociedade civil em programas governamentais.

O entrevistado trabalha, atualmente, como consultor em projetos desenvolvidos pelo governo de Pernambuco, a maioria deles financiada, total ou parcialmente, pelo Banco Mundial. Ele reconhece que as políticas de desenvolvimento rural do Banco tem sofrido transformações de enfoque, nas duas últimas décadas, observando que, atualmente, a questão da terra passou a ser fundamental na sua estratégia de desenvolvimento rural, no mundo inteiro. No entanto, a reforma agrária de mercado, preconizada pelo Banco, ao exigir a qualificação dos possíveis beneficiários com recursos de crédito, exige um certo montante de capital próprio, o que leva à exclusão automática dos mais pobres e não contribui para aliviar a pobreza na Região.

As primeiras tentativas de inserção de representantes da sociedade civil na execução de programas governamentais ocorreram, como já foi dito, num momento em que os avanços no sentido da redemocratização da sociedade brasileira levavam ao surgimento dos chamados “novos movimentos sociais”, constituídos, basicamente, pelo movimento popular e pelo movimento sindical. Esses movimentos procuravam romper com a institucionalidade do período autoritário, recriando espaços públicos a partir do cotidiano dos sujeitos envolvidos, com manifestações de luta e formas de organização distintas daquelas prevalecentes nas

décadas anteriores. Não obstante a heterogeneidade e as distintas opções políticas, esses movimentos unificavam-se na luta por direitos sociais e pela democratização do Estado, reivindicando a participação direta nas decisões que lhes diziam respeito. Apesar das grandes dificuldades de mobilização, começavam a surgir as primeiras passeatas e comícios, como recursos mais utilizados de pressão.

Entrevistamos uma militante do movimento feminista que foi funcionária pública e exerceu atividades no Sindicato dos Servidores Federais. A entrevistada, que continua na militância, agora em um movimento social, disse que, com as mudanças institucionais ocorridas em meados da década de 1960, quando se iniciou o período dos governos militares, muita coisa mudou nos órgãos públicos, com a substituição de dirigentes civis por dirigentes militares, a demissão de técnicos comprometidos com o regime político anterior e, sobretudo, com a mudança de perspectiva no que se refere à condução do processo de desenvolvimento. No entanto, muitos técnicos que conseguiram sobreviver ao expurgo ou a marginalização que se processou nesses órgãos, continuaram comprometidos com o projeto de uma sociedade melhor, embora atuando de forma discreta para evitar maiores constrangimentos. Ela citou Gramsci sobre o papel do intelectual orgânico e, sentindo-se como tal, disse que:

“nós tínhamos um papel importante a desempenhar no processo de desenvolvimento da região. Vivíamos um momento difícil, de repressão, com muitos de nossos colegas sendo demitidos por não concordarem com os rumos que se tentava imprimir ao trabalho com a sociedade. E com uma população que começava a se organizar mas ainda estava assustada com a crueldade da repressão política. Então, a gente tinha que aproveitar os poucos espaços ainda disponíveis para uma conscientização política e para levar algum benefício às populações pobres. Embora sabendo que os propósitos do Banco Mundial quanto à inclusão da sociedade nos seus programas deviam ser vistos com cautela, de qualquer forma era uma oportunidade para chegar até a população mais carente, levar algum benefício e tentar alguma forma de conscientização”

Outra entrevista sobre essa primeira fase, foi feita com um consultor do Governo estadual que, nos anos setenta, trabalhava numa ONG e ministrava cursos de capacitação para pequenos produtores rurais ligados a projetos de desenvolvimento. Ele informou que não tinha

muita coisa a dizer sobre os primeiros programas participativos, pois sua função, na época, era a acompanhar os projetos de extensão rural. E os cursos dos quais participava se referia a questões mais técnicas. Mas quis falar sobre os conselhos municipais e das suas atividades atuais nos cursos de capacitação de conselheiros. Para ele, a descentralização administrativa decorrente da reforma constitucional de 1988, da qual resultou a institucionalização dos conselhos municipais de desenvolvimento, gerou o que ele chamou de “um conflito entre a cultura vigente, ou seja, o excesso de poder centralizador dos prefeitos, e uma nova ordem juridicamente estabelecida”. E o resultado, pelo menos até agora, que ele considera um período de transição, tem sido que os conselhos buscam atender as formalidades legais no que diz respeito à participação da sociedade civil, mas continuam controlados, ou melhor, manipulados pelos executivos locais. Ao cidadão comum, além das questões tradicionais relativas ao cotidiano, cabe agora uma responsabilidade maior na condução dos destinos de sua localidade, na medida em que novos paradigmas de desenvolvimento são concebidos, a exemplo do desenvolvimento local sustentável, e novos requisitos legais são impostos para a implementação de programas e projetos governamentais. A questão que se coloca, diz ele, é a de fazer com que cidadãos comuns, geralmente com baixa formação escolar, consigam reunir as condições necessárias para interferir na condução de políticas públicas sustentáveis. Isso significa, entre outras coisas, mudar as regras vigentes na cultura local, relativas à indicação de membros dos conselhos, segundo as quais tem prevalecido a indicação de pessoas ligadas aos interesses dos governantes locais. Significa, ainda, transformar cidadãos até então passivos no que se refere às questões políticas, “em agentes transformadores preocupados não apenas com as questões de ordem pessoal ou corporativa”.

O entrevistado, seguindo uma postura comum aos “capacitadores” ligados a programas governamentais de desenvolvimento local, que é a sua atividade atual, se refere a conceitos trabalhados por organismos internacionais, como o Banco Mundial e o BIRD, para explicitar suas convicções e esperanças. Fala, por exemplo, referindo-se aos ensinamentos do Banco Mundial, do “empoderamento” como a “expansão e afirmação da autonomia e capacidade das populações pobres de participar, negociar, influenciar, controlar e organizar as responsabilidades institucionais que afetam suas vidas”. E associa o “empoderamento” ao desenvolvimento local, visto como um processo endógeno de mudanças capazes de melhorar as condições de vida das populações locais, segundo os princípios da democracia política, da

conservação ambiental e da diversidade cultural. Ainda no plano das discussões gerais, o entrevistado cita um estudo realizado pelo BIRD em 192 países, segundo o qual o êxito obtido quanto ao desenvolvimento foi atribuído ao capital humano e ao capital social, conceitos também largamente utilizados pelos diversos atores envolvidos, diretamente e indiretamente, no funcionamento dos conselhos.

Quando perguntado sobre os resultados concretos dos programas de capacitação de conselheiros sobre o funcionamento dos conselhos municipais, o entrevistado falou que, antes dos resultados, faz-se necessário falar das dificuldades encontradas pelos capacitadores, no que concerne à transmissão do conteúdo programático dos cursos. Essas dificuldades são decorrentes, sobretudo, do baixo nível intelectual da maioria dos participantes, oriundos, em grande parte das áreas rurais dos pequenos municípios. O primeiro módulo dos cursos que ele ministra se refere a questões de caráter geral como, por exemplo, o desenvolvimento local, a sustentabilidade e o capital social, questões que estão muito distantes dos assuntos que constituem o cotidiano e das discussões dos participantes.

O entrevistado falou, ainda, que os cursos e oficinas, com duração média de oito horas, não são suficientes para criar uma mentalidade que leve a uma mudança de postura dos conselheiros com relação à definição de prioridades e à cobrança de resultados das políticas públicas. Por isso, ele propõe um programa permanente de capacitação, definido e organizado a partir da identificação das necessidades concretas dos participantes. Propõe, ainda, a formação de redes locais de capacitação, com trocas regulares de experiências entre os capacitadores, em encontros regionais e microrregionais dos quais participem os diversos atores envolvidos. Para financiar essa proposta de capacitação permanente, propõe a criação de um fundo nacional de capacitação, com recursos oriundos de programas ligados ao desenvolvimento local.

Quando perguntado sobre as conseqüências do funcionamento dos conselhos sobre o avanço democrático, o entrevistado respondeu que está um pouco descrente desse avanço, por várias razões. A mais importante delas é a manipulação dos conselhos pelos representantes do poder público local, onde toda uma rede de relações interpessoais interfere na indicação dos conselheiros e na própria avaliação que é feita sobre o funcionamento dos conselhos e resultados de políticas públicas. Observamos um comportamento contraditório nesse entrevistado, pois ele, ao mesmo tempo em que fala com entusiasmo dos programas de

capacitação, acha que eles não tem um efeito significativo sobre a democratização das políticas públicas.

Entrevistamos uma assessora da prefeitura de uma cidade situada na Região Metropolitana do Recife, que trabalha, há aproximadamente vinte anos, em projetos participativos. Para ela, alguns fatos tem chamado a atenção nessa sua longa experiência com projetos desse tipo. Um deles diz respeito ao grande desnível educacional entre os conselheiros representantes de organizações populares e aqueles que representam o poder público, as ONGs ou os consultores ligados a organismos internacionais.

Outro fato que chamou sua atenção é a grande quantidade de espaços participativos, que, segundo ela, não para de crescer, em municípios pequenos, sem nenhuma tradição participativa. No município de São Lourenço da Mata, por exemplo, onde ela trabalha atualmente, existem 10 associações de pequenos agricultores, que são cadastradas para receber financiamento de órgãos governamentais. Essas associações são criadas de forma muito rápida, com a finalidade de atender os requisitos dos órgãos financiadores, nos exíguos prazos de que dispõem, entre a aprovação dos recursos entre a sua aplicação. Quando perguntada se sabia informar sobre os critérios que nortearam a criação das associações, ela respondeu que

“os critérios variam, mas o principal é o interesse dos políticos que negociaram os recursos. A gente tem, aqui no município, associação criada num determinado engenho, ou num bairro da cidade, ou mesmo uma associação dos moradores de uma rua, como você vê, a situação varia muito, tudo vai depender da influência do político que conseguiu o dinheiro. Os agricultores não sabem como organizar associação, eles estão interessados em pegar o dinheiro e concordam em se organizar da forma como os funcionários da prefeitura ou os funcionários de outros órgãos propõem”.

A entrevistada informou que os participantes dessas associações de pequenos agricultores são, em sua grande maioria analfabetos ou semi analfabetos. A distância, em termos de acesso à informação e capacidade de negociação, que os separa dos representantes dos outros

segmentos sociais presentes nos conselhos municipais, é enorme. Não é sem razão que técnicos e assessores governamentais, assim como representantes de ONGs e de sindicatos, tem buscado trabalhar junto a esse segmento social, no sentido de melhor capacita-lo para o exercício da cidadania.

Para ouvir a opinião de um representante do Executivo local, entrevistamos o ex-prefeito de uma cidade da região agreste de Pernambuco. Um dado interessante da entrevista é que o entrevistado tem curso superior, é professor universitário aposentado e desenvolveu, na juventude, uma intensa militância política de esquerda, que lhe valeu um processo e um exílio no exterior, por nove anos. No regresso ao Brasil, por ocasião da anistia de 1979, ingressou novamente na política e foi eleito, por duas vezes, prefeito de sua cidade natal. Ao ser indagado sobre a importância da criação de espaços participativos, como os conselhos municipais, ele disse que, em tese, a idéia é interessante, mas, na prática, tem havido muita dificuldade para um efetivo funcionamento dos conselhos enquanto esfera pública, em grande medida como decorrência de nossa cultura política, dominada pelo clientelismo. Ele disse que tentou interferir no comportamento político da população, mas acha que não avançou muito. E, quando foi prefeito, em dois mandatos, nunca se envolveu muito nas atividades do Conselho, delegando a seus assessores essa tarefa.

Para ele, os conselhos não conseguem mobilizar a população dos municípios porque a sua principal tarefa tem sido a de aprovar projetos que já chegam, em sua grande maioria, prontos, inclusive com especificação das comunidades a serem beneficiadas. Assim sendo, só aquela comunidade que será beneficiada está interessada em se reunir para discutir o projeto. Com essa pulverização de propósitos e interesses, somada a uma cultura clientelista e uma experiência relativamente recente com a democracia, fica difícil fazer do conselho municipal um espaço democrático.

Na sua opinião, os conselhos poderiam contribuir de forma mais efetiva para o aperfeiçoamento da democracia, deixando de ser, tão somente, uma formalidade burocrática para a obtenção de recursos. Mas, para tanto, deveria haver uma firme determinação das lideranças locais nesse sentido, o que ele tem dúvidas que ocorra.

### 4.3 Um Conselho exemplar

Em vários trabalhos de avaliação de desempenho dos conselhos municipais a que tivemos acesso, o Conselho da cidade de Afogados da Ingazeira, no sertão pernambucano, foi apontado como uma exceção no que diz respeito à mobilização da sociedade e à participação nas decisões e na implementação de políticas sociais. De acordo com o relatório concluído em maio de 2002, resultante do convênio celebrado entre a Consultora Plural e o IICA, através da Secretaria de Agricultura Familiar – SAF, do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, o papel da Igreja Católica foi decisivo para o êxito do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural daquele município. A organização dos trabalhadores rurais tem naquele município um longo histórico de mobilização que remonta à década de 1960, com a chegada do bispo Diocesano Dom Francisco Austregésilo de Mesquita Filho. Teve início, na época, um intenso processo de organização e mobilização dos agricultores, através do Sindicato de Trabalhadores Rurais, de associações rurais e cooperativas, além das comunidades eclesiais de base. No final da década de 1970, outros segmentos religiosos aderiram ao processo de mobilização comunitária, através de militantes ligados às igrejas Presbiteriana, Luterana, Batista e Adventistas do Sétimo Dia, que se juntaram para criar a ONG denominada DIACONIA. Estavam, assim, dadas as condições para o surgimento de uma forte organização dos agricultores no município. A Igreja Católica criou um programa, veiculado através da Rádio Pajeú-AM, de sua propriedade, destinado à educação política dos agricultores e que teve grande influência no processo de mobilização.

Procuramos localizar um líder desse movimento de mobilização dos agricultores, muito citado nas conversas informais que tivemos no município, quando buscávamos informações sobre a situação atual do conselho municipal.

Fomos informadas de que esse líder se encontrava em Recife, como coordenador geral do PRORURAL. Fomos lá e o entrevistamos. Ele confirmou as informações dos relatórios citados, ou seja, de que o papel da Igreja foi decisivo para o sucesso dos primeiros anos do Conselho. Disse que o Movimento de Educação de Base, coordenado pela Diocese,

“foi a luz que liderou e incentivou o Pajeú e com isso vieram os sindicatos e as associações, incentivou-se a discussão. Na verdade, o grande marco foi a seca de 70, onde sofremos e aprendemos e isso mudou nossa história. Eu sempre fui participante de movimentos com grupos de formação política. Fui coroinha de igreja e me considero cria do Dom Francisco, a quem devo muitas coisas que aprendi. As lideranças recebiam informações para liderar e o governo perseguia os sindicatos, fomos perseguidos. Afogados foi o município que primeiro elegeu um prefeito do PMDB”.

Ele afirmou que o Conselho tem passado por fases de altos e baixos, dizendo que a saída da Igreja como articuladora pode ter contribuído para isso. Com a institucionalização dos conselhos, vários segmentos sociais, que antes eram muito ativos, se acomodaram e a própria Igreja, que era a grande articuladora, já não faz esse trabalho.

Quando perguntado se a institucionalização teria substituído a luta política, o entrevistado respondeu que, certamente, não. O que está ocorrendo é que o conselho discute coisas muito pontuais, relativas a projetos específicos para comunidades específicas. Os interesses ficam, assim, fragmentados, e a disputa se dá entre projetos e não sobre idéias. Existe, também o fato das pessoas estarem, atualmente, vivenciando uma cultura muito individualista que dificulta a mobilização. Mas, tudo o que foi aprendido, nos tempos difíceis, certamente não está perdido, o que falta é uma nova maneira de mobilizar.

Perguntamos, então, se o Conselho de Afogados da Ingazeira tem feito alguma coisa no sentido de compatibilizar esses interesses fragmentados. Ele respondeu que sim. Que, embora estando atualmente afastado do dia a dia do conselho, pois está coordenando o PRORURAL, em Recife, o fato de ter estado à frente do conselho, por quase uma década, tem facilitado o contato permanente e a obtenção de informações sobre o que se passa por lá. Assim, tem sabido das tentativas feitas pela atual direção do conselho, no sentido de integrar todas as questões relativas aos trabalhadores rurais, numa só proposta. E acrescentou que ele mesmo tem trabalhado, através do PRORURAL, no sentido de organizar os vários interesses locais, em Afogados da Ingazeira como em outros municípios de abrangência do PRORURAL, em torno dos chamados arranjos produtivos. Alguns desses arranjos já estão em andamento e

dando bons resultados como, por exemplo, o projeto de pecuária leiteira, no município de Serra Talhada. Outros projetos, ainda em gestação e aproveitando as potencialidades locais, abrangem as áreas de apicultura, piscicultura, ovinocaprinocultura, artesanato e agroindústria.

O entrevistado considera muito importante uma atividade desenvolvida pelo PRORURAL, no sentido de ampliar a participação social e a construção da cidadania, através da constituição de redes de articulação, em torno de duas propostas, ou seja, a de gestão da inovação e a de inovação da gestão. Na primeira delas, a idéia é articular, através dos conselhos, vários municípios que desenvolvam projetos de arranjos produtivos semelhantes, para fomentar a troca de experiências e a possível elaboração de projetos de ação conjunta. Na segunda, a intenção é promover o intercâmbio sobre novos modelos de gestão e de uso de equipamentos sociais, através da construção de um banco de dados e da realização de oficinas e outras formas de interação.

Perguntamos ao entrevistado se os conselhos ligados ao PRORURAL tem algum tipo de articulação com o programa de desenvolvimento territorial sustentável, do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Ele respondeu que esse programa ainda é incipiente em Pernambuco, estando atrasado em comparação com outros estados. Mas que, certamente, o enfoque territorial deverá fazer parte dos trabalhos do PRORURAL, que já o está adotando, de certa forma, através dos arranjos produtivos.

Finalizando a entrevista, perguntamos ao entrevistado se o fato dele estar agora participando do Governo, como coordenador geral do PRORURAL, teve alguma influência sobre a sua maneira de perceber a questão social e de lutar por dias melhores para as populações carentes. Ele respondeu que é e sempre será uma pessoa ligada às bases e à mobilização popular. Que o fato de estar agora no Governo não mudou a sua maneira de ser, que está nesse cargo porque acredita que nele possa trabalhar melhor pelas coisas nas quais acredita. Finalizou observando que “estar no poder dá muito trabalho e algumas decepções, mas é muito gratificante quando se consegue a realização de algo pelo qual se está lutando”.

Ainda sobre o Conselho de Afogados da Ingazeira, viajamos para lá e entrevistamos duas representantes da atual Diretoria, além de uma conselheira que é presidente da Associação de Trabalhadores Rurais de Monte Alegre, um dos distritos do município. Iniciamos a entrevista com a solicitação de alguns dados básicos sobre o Conselho. Ficamos sabendo que o mesmo

foi criado em 1994 e que é composto por 65 entidades, entre associações civis e Governo, mantendo a paridade de representação, ou seja, 50% e 50%, diferentemente do que ocorre com os demais Conselhos ligados ao PRORURAL, que tiveram a paridade modificada e atualmente tem a representação de 80% de representações da sociedade civil e 20% do Governo.

As duas representantes da Diretoria foram entrevistadas ao mesmo tempo, com questões alternadas e respostas que se complementavam, quase sempre. Segundo elas, muito embora as questões rurais predominem nas atividades do Conselho de Afogados da Ingazeira, ele não é apenas rural, embora tenha surgido de um conselho predominantemente rural, que era o Conselho do Fundo Municipal de Apoio Comunitário – FUMAC, criado em 1995, com a finalidade de cumprir as exigências do Banco Mundial para a liberação de recursos destinados a pequenos agricultores. O Conselho do FUMAC tinha a representação do Governo, dos pequenos agricultores e das Igrejas, sendo presidido por um representante dos agricultores. Com a chegada do PRONAF, em 1996, o conselho foi reestruturado para se adaptar às exigências do novo programa e passa a se chamar Conselho Municipal de Desenvolvimento Comunitário. Em 1997, num momento de grande mobilização da sociedade civil, foi realizado um seminário para discutir os problemas da cidade, resultando na criação do Conselho de Desenvolvimento Rural e Urbano – CONDRU que passou a congrega vários segmentos da sociedade, das áreas rurais e urbanas.

Uma das entrevistadas informou que o CONDRU se reúne regularmente, tem uma boa frequência dos representantes das associações e órgãos filiados, mas lida com uma dificuldade básica que é a falta de recursos para o atendimento de todas as demandas. Os representantes das associações rurais reclamam, muitas vezes, das dificuldades que encontram para deixar seus afazeres no campo e vir participar das reuniões, mas procuram participar, mesmo assim. A entrevistada falou também que o CONDRU é referência em toda a região do Pajeú e que muitas vezes promove oficinas de capacitação para outros conselhos localizados nas proximidades.

Quanto à questão de gênero, perguntamos às entrevistadas sobre a participação das mulheres no conselho, do ponto de vista quantitativo e qualitativo. Foi respondido que, do ponto de vista quantitativo, existe um certo equilíbrio, com as mulheres participando em mais ou menos a

metade dos assentos do conselho. No início não era assim, os homens eram maioria, mas as mulheres vem conquistando mais espaço, tanto nos conselhos como nas associações. No aspecto qualitativo, elas acham que as mulheres são mais organizadas e pontuais, executando as tarefas que são definidas nas reuniões, com mais atenção e pontualidade do que os homens.

No que se refere à abordagem territorial, indagamos se elas sabiam algo a respeito. Elas afirmaram que o CONDRU participa das reuniões dos fóruns dos territórios, organizados pelo MDA, mas não souberam dar maiores informações sobre o assunto.

Indagadas sobre outra atividade importante do Conselho, informaram que, a partir de uma proposta do próprio CONDRU, foi criado, por lei municipal, o Fórum Popular Deliberativo, com a finalidade de congregar os conselhos setoriais de políticas públicas existentes no município, implementados por força de lei e que atuam nas áreas de educação, saúde, assistência social e criança e adolescente. Além dos conselhos setoriais municipais, o Fórum congrega também várias entidades civis que atuam no município, em várias áreas. O Fórum se reúne trimestralmente e as reuniões são abertas ao público em geral, sendo que somente tem direito a voz e voto as entidades que participam oficialmente, cabendo ao cidadão comum apenas o direito a voz. O Fórum tem composição paritária, com representação de seis entidades governamentais e seis da sociedade civil, eleitos pelo próprio Fórum, para um mandato de dois anos.

Perguntadas se o conselho tem preocupação com a questão ambiental, responderam que sim, não apenas por convicção de seus membros sobre a importância do assunto, mas também porque, em todos os projetos discutidos no conselho, está presente a exigência, da parte dos órgãos financiadores, de inclusão de um item sobre a questão ambiental.

Perguntamos se o MST participa do Conselho e elas disseram que não, que o MST não tem atuação no município, mesmo porque lá não há terras disponíveis para ocupação. E sobre as possíveis relações com ONGs, disseram que algumas, eventualmente, participam em programas de capacitação de conselheiros, o que ocorre com menos frequência do que ocorria anos atrás. Sobre atividades desenvolvidas com grupos de jovens, mulheres e idosos, responderam que já existe representação desses segmentos no conselho e que o mesmo sempre apóia qualquer atividade a eles relacionada.

Solicitadas a fazer uma avaliação geral do funcionamento do Conselho e do Fórum, elas afirmaram que o conselho passou por várias fases, algumas de intensa mobilização e participação e outras de reconhecida apatia. Uma delas afirmou que recentemente, ou seja, há cerca de um ano ou um ano e meio, tem sido feito um esforço, incentivado pelo PRORURAL, no sentido de imprimir um maior dinamismo ao conselho. Do ponto de vista formal, tanto o conselho como o Fórum tem se reunido regularmente e deliberado sobre questões importantes para o desenvolvimento do município. Porém, do ponto de vista substantivo, ela percebe que esses espaços participativos tem perdido o dinamismo, no que se refere a luta por questões que transcendem os interesses imediatos em torno dos projetos que compõem a pauta principal das reuniões. Acredita, no entanto, que essa nova fase do conselho, onde se tenta uma mobilização mais geral, através das redes de intercâmbio e de participação em foros territoriais, pode mudar essa apatia.

Ainda em Afogados da Ingazeira, entrevistamos a representante do Sindicato de Trabalhadores Rurais da região no CONDRU. A entrevistada representa no sindicato a Associação Rural de Monte Alegre que, segundo seu relato, é uma associação onde predominam as mulheres, tendo 55 filiados, embora apenas trinta efetivamente participem. Ela informou que o sindicato rural foi criado em 1963 e tem, formalmente, 6.000 associados, embora apenas 1.600 paguem a contribuição sindical, que é de 8 reais. O sindicato tem reuniões bimestrais e a diretoria se reúne semanalmente. A escolha dos representantes do sindicato no conselho é feita em assembléia e a entrevistada já vem participando do mesmo há oito anos.

Quando solicitada a dar opinião sobre o conselho, ela disse que o mesmo tem funcionado regularmente, mas as discussões atualmente estão muito concentradas em projetos específicos, os quais, muitas vezes, já vem prontos e a discussão é só sobre os detalhes. Mesmo porque, disse ela, não adianta ficar sonhando com coisas além desses projetos, uma vez que nunca se consegue recursos para executar um plano mais ambicioso.

Uma observação interessante que a entrevistada fez foi a de que existe, não só em Afogados da Ingazeira mas também em outros municípios da região, uma tentativa de esvaziar os sindicatos rurais e criar o sindicatos ligados ao PRONAF. Lá em Afogados a questão já foi parar na justiça, pois o sindicato dos trabalhadores rurais entrou com uma ação para fechar o

recém criado Sindicato dos Trabalhadores da Agricultura Familiar - SINTRAF, por ilegalidade. O novo sindicato, na disputa por filiados, colocou uma contribuição simbólica de apenas dois reais, para competir com os oito reais da contribuição do sindicato rural. Além disso, disse a entrevistada, o PRONAF tem muito mais dinheiro que o PRORURAL, o que faz com que os trabalhadores queiram participar do novo sindicato, para se beneficiar dos projetos do PRONAF. No mesmo município, o PRONAF tem um conselho e o PRORURAL tem outro, o do PRONAF é paritário, ou seja, 50% e 50%, enquanto no conselho do PRORURAL a composição é 20% (governo) e 80% (sociedade civil).

Sobre o contato com outros conselhos, ela informou que o CONDRU incentiva o intercâmbio com outros conselhos municipais, e com ONGs que atuam na região, para troca de experiências e elaboração de propostas. O conselho tem procurado trabalhar com grupos de mulheres e grupos de jovens, geralmente com o apoio da Igreja Católica. De uma maneira geral, diz ela, o conselho funciona bem, embora atualmente ela ache que tem muito conselho no município, cada um cuidando de uma coisa diferente, o que dificulta uma ação conjunta na busca de objetivos gerais para o município.

A respeito das relações com o MST, ela informou que o contato do CONDRU com aquele movimento ocorre através sindicato rural, por ocasião de grandes mobilizações.

Na região do Sertão do Pajeú, visitamos, além de Afogados da Ingazeira, os municípios de Serra Talhada, São José do Belmonte e Triunfo, na busca de informações sobre os conselhos municipais, da perspectiva dos conselheiros e das populações locais.

Em São José do Belmonte, entrevistamos a coordenadora do Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável daquela cidade. Já tínhamos obtido a informação, na sede do PRORURAL em Recife, de que o conselho de Belmonte é um dos mais ativos, talvez, atualmente, o mais ativo dos conselhos do PRORURAL naquela região, realizando reuniões com grande número de associados e promovendo discussões interessantes sobre os problemas do município.

A entrevistada é funcionária do Instituto de Pesquisas Agropecuárias – IPA e está, há muito tempo, envolvida com as atividades do conselho. Segundo ela, o conselho foi fundado em 2001 e conta, atualmente, com 50 membros, sendo 41 representantes de associações rurais e

09 representantes de órgãos governamentais. Ela confirmou a informação de que o conselho reúne um grande número de representantes e realiza reuniões “muito animadas”. E disse que nessas reuniões as questões em pauta dizem respeito a problemas concretos das comunidades representadas no conselho. Acrescentou que já houve uma época em que se discutia e negociava grandes projetos, como, por exemplo, o da construção de 41 banheiros, que resultou de uma reivindicação da própria comunidade.

Relatou que o principal problema que o conselho enfrenta para realizar suas propostas, é a falta de recursos. Discute-se muito, procura-se, na medida do possível, não se envolver com a política partidária, mas na hora de realizar as propostas, falta recursos. A entrevistada tem nível superior, é funcionária pública há muitos anos e é muito esclarecida e consciente da necessidade de interagir com programas governamentais, de âmbito federal. Ressaltou, por exemplo, a importância do Programa Territórios da Cidadania, do MDA, e do Projeto Dom Helder, também ligado ao MDA, através do qual foram instaladas quatro bibliotecas nas comunidades, cada uma recebendo 280 exemplares.

Disse, ainda, que a capacitação dos conselheiros desempenha papel fundamental na implementação dos projetos aprovados, como também no desenvolvimento de uma consciência crítica sobre as questões que lhes dizem respeito. Recentemente, houve uma capacitação, promovida pelo PRORURAL, com duração de 3 dias, sobre garantia de safra. Todas as associações queriam participar do treinamento, mas apenas 10 foram selecionadas para participar, o que causou um certo mal estar no conselho. O que percebemos nessa entrevista foi que a entrevistada é uma pessoa esclarecida sobre as questões que dizem respeito às atividades do conselho, possui uma certa liderança sobre os demais conselheiros, procura não se envolver com questões político-partidárias, sobretudo na fase atual de campanha eleitoral para escolha de prefeitos, e se preocupa com a capacitação dos conselheiros, principalmente no que se refere a questões técnicas de suas atividades do dia a dia. Não obstante o dinamismo do conselho do qual faz parte, ela não acredita que somente isso seja suficiente para realizar as propostas aprovadas.

Ainda em São José do Belmonte, entrevistamos o representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais do município no Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural. Falando inicialmente sobre o sindicato do qual faz parte, o entrevistado informou que o

sindicato tem 10.025 associados, sendo que, desse total, 3.500 contribuem com a taxa mensal de 8 reais. O sindicato faz reuniões periódicas e a média de participantes nas reuniões é de 50 pessoas. Atualmente, o trabalho do sindicato está muito centrado na questão da previdência, mas antes havia muita discussão política. Ele informou que o sindicato tem assento em todos os conselhos municipais que atuam na cidade, mas a sua atuação maior é no conselho municipal de desenvolvimento rural ligado ao PRORURAL.

O entrevistado também fez referência, como aconteceu quando entrevistamos o representante do sindicato rural de Afogados da Ingazeira, à concorrência do Sindicato dos Trabalhadores na Agricultura Familiar que, segundo ele, é ilegal e está sendo combatido, não só em Belmonte, mas em toda parte. Esse novo sindicato, diz ele, que não tem a experiência de luta dos antigos sindicatos rurais, procura arregimentar novos associados com taxas de contribuição mais baixas, o que constitui um atrativo para os trabalhadores rurais que vivem sempre em má situação financeira.

Sobre outras atuações importantes do sindicato rural do qual faz parte, o entrevistado informou que lá discutem e reivindicam sobre a posse da terra, insistindo sempre na questão da legalização, tendo, inclusive, uma advogada contratada para esse fim. Os agricultores tem muita dificuldade com a irrigação da terra e, por essa razão, perfuram muitos poços, aleatoriamente, sem nenhum planejamento. O sindicato tem procurado disciplinar essa prática, mas não tem conseguido controle sobre a questão. Na área do município se planta, principalmente, feijão de corda, milho, mandioca e frutas, principalmente o caju, e aí, diz ele, surge a dificuldade com a questão da venda e o papel do atravessador no processo. O sindicato tem tentado mudar esse quadro, mas a situação é difícil, pois não existe substituto para o atravessador.

O entrevistado citou, ainda, a uma tentativa feita pelo sindicato, há cerca de quinze anos, para criar um banco de sementes. A iniciativa foi resultado de várias reuniões promovidas pelo sindicato, mas, no final, não vingou, em parte por culpa dos próprios agricultores que decidiram sobre a questão e, no final, não quiseram cooperar. O Governo, segundo ele, também contribuiu para o fracasso, com seu excesso de burocracia.

Quando sugerimos que o entrevistado falasse sobre o conselho municipal de desenvolvimento rural do qual faz parte, como representante do sindicato, ele disse que considera muito boas a atuação do conselho e credita esse sucesso à forma como são escolhidos os conselheiros, que

é através de assembléia do conselho, com a participação das comunidades. Disse, ainda, que desde a fundação do conselho, em 2001, cerca de dez projetos de boa qualidade foram aprovados.

Afirmou que o conselho tem procurado desenvolver ações direcionadas à pessoas idosas, às crianças e aos deficientes, procurando envolver todas as comunidades existentes no município. Indagado se os projetos aprovados atendem as necessidades das comunidades, ele disse que atende em parte, principalmente pela falta de recursos. O conselho precisa, por exemplo, de aprovar um projeto para construção de casas, já que existem muitas casas de taipa na região, mas sabe que não há recursos para viabilizar o projeto. Disse ainda que o conselho tem recebido capacitação sobre prestação de contas e outras questões administrativas dos projetos, e que essas capacitações deveriam continuar, pois são muito importantes para viabilizar os projetos. Ele falou também da necessidade de capacitação em associativismo, cooperativismo e até mesmo sobre o papel do conselho.

Para ele, o conselho é um espaço para fortalecer o município, mas “é também um espaço para denúncia e desabafo”, uma vez que, através dele, muita gente pode ser ouvida, o que está faltando é ampliar o leque de negociação.

Quando indagado sobre a participação das mulheres no conselho, respondeu que a participação tem sido muito boa, que elas falam mais e que tem maior poder de negociação. Disse que no município tem um grupo de mulheres muito atuante, que trabalha em conjunto com as trabalhadoras rurais e se articula com outros grupos, para discutir relativas à saúde da mulher, à violência contra as mulheres e outras questões atuais.

Ele chamou atenção para o fato de participarem do conselho três representantes do MST, o que não é comum, alguns anos atrás o MST não queria saber de conselhos.

Perguntamos se existe, no conselho, preocupação com a questão ambiental e ele respondeu que sim, até porque existe no município uma carvoaria e uma usina de ferro que contribuem bastante para a destruição do meio ambiente. Disse que, mesmo percebendo a omissão das autoridades sobre o caso, o conselho denuncia. Numa região sem muita alternativa de trabalho, os proprietários da carvoaria pagam 25 reais de diária para as pessoas cortem e queimem as árvores, então fica muito difícil impedir isso.

Entrevistamos a 2ª Secretária do Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável do Município de Passira, situado na região do agreste setentrional de Pernambuco. A entrevistada representa, no Conselho de Passira, a Associação de Trabalhadoras Rurais da localidade de Varjada, que é uma das comunidades do município. Ela participa, também, da Associação das Mulheres Bordadeiras de Varjada, da qual é tesoureira.

A entrevistada não recorda, exatamente, o ano em que o conselho foi criado, mas lembra que, em 2001, ele foi reformulado. Antes, 36 associações participavam do conselho, agora apenas 20 associações participam, mas o conselho agora, segundo ela, é muito mais dinâmico, tendo 12 representações da sociedade civil, escolhidas por votação direta em cada comunidade.

Ela acha que, agora, o Executivo municipal tem uma influência menor, diferente do que acontecia antes, quando os representantes civis eram escolhidos “por arrumado”. Agora a coisa mudou e a representação é legítima, o representante que faltar cinco reuniões consecutivas é excluído do conselho, pois é assim que estabelece o Estatuto.

Indagada sobre o papel do conselho na melhoria da qualidade de vida da população local, ela respondeu que esse papel tem sido fundamental, pois é através do conselho que tem sido aprovados projetos importantes para as comunidades, como os projetos das cisternas, dos banheiros, dos tratores e das sementes. Informou que o conselho tomou conhecimento, recentemente, da existência de uma verba de 200 mil reais, a ser repassada para o município via conselho, e já está se mobilizando para definir as prioridades.

A participação dos órgãos do governo no conselho foi considerada importante pela entrevistada. O PRORURAL, diz ela, tem dado a maior ajuda, mas também são importantes o BNB, o IPA, o SEBRAE e a Secretaria da Mulher.

Falando sobre a Associação das Mulheres Bordadeiras de Varjada, da qual, como foi dito, é tesoureira, ela informou que as bordadeiras executam trabalhos de bordados manuais de primeira qualidade e participam de feiras nacionais e internacionais, principalmente através do SEBRAE, com financiamento do BNB. O trabalho de mediação exercido pelo conselho tem sido decisivo para assegurar a participação nesses eventos.

Sobre o apoio de ONGs às atividades do conselho, a entrevistada informou que, para ela, o apoio mais importante, até agora, foi dado pela ONG Habitat para a Humanidade, que construiu cerca de 200 casas no município, desenvolvendo oficinas de capacitação sobre o processo de construção das casas, com a participação da população local. Cada família,

quando podia, participava da construção. Quando não era possível, como no caso de casas para os idosos, então a Habitat providenciava pessoal para construir. A iniciativa de trazer a Habitat para o município foi da Igreja metodista, que articulou, através do conselho, a vinda daquela ONG.

Quanto à sua experiência pessoal como conselheira, ela disse que, desde quando começou a participar do sindicato, antes mesmo de entrar no conselho, já começou a adquirir a percepção dos problemas que lhe diziam respeito, assim como da necessidade de unir forças para superá-los. A participação, tanto no sindicato como no conselho e na associação das mulheres bordadeiras, a fizeram “perder o medo da timidez” e ir em frente na luta pelos seus direitos e os da comunidade onde vive.

Neste capítulo, organizamos as informações adquiridas no trabalho de campo e sistematizamos, a partir de dados secundários, informações consideradas importantes para contextualizar a análise sobre os conselhos municipais de desenvolvimento, o que faremos no capítulo a seguir.

## **CAPÍTULO IV**

### **OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO ENQUANTO ESPAÇOS DE CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA: IMPASSES E PERSPECTIVAS**

#### **1. Introdução**

Este capítulo é dedicado à análise dos dados que compõem a base empírica do trabalho de tese. Os dados são, basicamente, as entrevistas, no total de vinte, realizadas com conselheiros municipais, técnicos e consultores ligados diretamente ou indiretamente à constituição e funcionamento dos conselhos municipais de desenvolvimento em Pernambuco. Utilizamos, também, os relatos de participação em reuniões e a leitura de atas e outros documentos relativos aos conselhos do PRORURAL. Além das informações obtidas diretamente, utilizamos como referência para a nossa análise, os trabalhos realizados por outros pesquisadores, notadamente sobre os conselhos setoriais de políticas públicas, nas áreas de saúde, assistência social e criança e adolescente.

Entendemos que as diferentes experiências de estruturação de conselhos, sejam eles setoriais, municipais, temáticos ou populares, expressam a busca de novos canais de participação da sociedade civil, no sentido da construção de esferas públicas, nas diversas áreas e níveis de governo, permitindo a emergência de valores, normas, diretrizes e propostas, construídas no espaço da sociedade. Nesse sentido, as informações trazidas por outros pesquisadores, foi fundamental para o desenvolvimento de uma análise comparativa, sobre conselhos diversos, pesquisados em épocas distintas, mas sempre com o objetivo de identificar em suas práticas cotidianas os elementos de uma possível construção democrática.

Os conselhos municipais, enquanto espaços de representação e interação entre a sociedade e o poder público, tem um papel na gestão municipal que depende, por um lado, do reconhecimento, pelo poder público, desses espaços como arenas privilegiadas da relação entre Estado e sociedade. Por outro lado, dependem da existência de organizações sociais

capazes de representar os interesses da sociedade, expressando valores construídos no cotidiano. Em razão disso, os conselhos, como esferas de pactuação política e representação social, devem incluir questões de ordem normativa e de valores, como referências para as reivindicações de caráter imediato. Essas questões dizem respeito, primeiramente, ao reconhecimento das diferenças e conflitos no interior da ordem social, que se expressam na existência de instituições sociais organizadas de forma horizontal. A segunda questão se refere à representatividade dos conselheiros, avaliada pela sua prática social e pelos vínculos estabelecidos com as instituições que representam. E uma terceira questão diz respeito ao papel do governo na mediação de conflitos e construção de consensos.

Organizamos a análise dos dados em blocos, a partir das questões mais recorrentes nas entrevistas e tendo em mente as possibilidades de construção de espaços de representação coletiva e controle social da sociedade sobre o Estado. Assim, o primeiro bloco diz respeito aos conselhos municipais de desenvolvimento como espaços de representação de interesses e está dividido em três questões, ou seja, o perfil e a qualificação dos conselheiros, o equilíbrio na representação dos interesses governamentais e não governamentais, e a relação dos conselheiros com as suas instituições de origem. O segundo bloco é dedicado à análise dos conselhos enquanto espaços deliberativos e está dividido novamente em três assuntos, ou seja, a eficácia deliberativa, a inserção institucional e a gestão dos recursos destinados aos projetos aprovados pelos conselhos. O terceiro bloco se refere ao papel mediador do Estado, sendo dividido em dois itens, o primeiro relativo à definição da agenda temática das reuniões dos conselhos e o segundo à influência da representação governamental sobre as decisões coletivas. Buscamos, ainda, analisar as potencialidades dos conselhos como elementos indutores de uma nova cultura política, levando em conta as limitações impostas pela herança de um autoritarismo mais ou menos recente e as práticas clientelistas que sempre permearam as mediações sóciopolíticas dos diversos interesses presentes na dinâmica da sociedade brasileira.

Considerando que o objeto principal da nossa investigação, ou seja, os conselhos municipais de desenvolvimento em Pernambuco, está relacionado, em grande medida, com políticas públicas e programas estaduais de desenvolvimento rural, achamos oportuno concluir o capítulo com alguns dados sobre a situação atual e as propostas de desenvolvimento do setor, no Estado.

## 2. Os resultados da pesquisa

### 2.1 Os conselhos como espaços de representação de interesses

A organização e mobilização da sociedade no processo constituinte levaram a que, na Constituição Federal de 1988, fosse estabelecido como princípio geral a ser observado na institucionalização dos conselhos setoriais de políticas públicas, a paridade numérica da representação, ou seja, que Estado e sociedade deveriam ter igual número de membros. Quando foram surgindo novos conselhos, além daqueles previstos na Carta Constitucional, o princípio foi sempre observado, com exceção do setor saúde, onde já estava prevista a composição paritária dos usuários, em relação aos demais segmentos da área.

No nosso trabalho, os documentos pesquisados, assim como o resultado das entrevistas, sugerem que a igualdade numérica não tem sido suficiente para assegurar um bom desempenho dos conselhos, garantindo o equilíbrio do processo decisório. Entre as dificuldades apontadas para uma relação mais simétrica entre Estado e sociedade, a questão do perfil e da qualificação dos conselheiros aparece como uma das mais citadas. Nos relatórios e outros documentos relativos às primeiras avaliações dos conselhos, quando se completava uma década da implementação dos mesmos, o registro sobre a falta de qualificação, sobretudo dos conselheiros não governamentais, é uma constante. A falta de qualificação se refere, na maioria das vezes, ao desconhecimento sobre questões técnicas dos projetos discutidos nas reuniões, outras vezes diz respeito ao desconhecimento dos trâmites burocráticos dos projetos. Notamos que essas considerações foram feitas numa época, ou seja, no início da década de 2000, quando havia uma grande dependência dos conselheiros, com relação às ONGs que assessoravam os trabalhos dos conselhos nesse primeiro momento de implementação dos mesmos.

Na avaliação feita por Favareto e Demarco (2003), sobre o funcionamento dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural –CMDR ligados ao PRONAF, em cinco estados brasileiros, eles informaram que, quando foi perguntado quais seriam os principais obstáculos a serem superados para tornar mais eficiente o trabalho dos conselhos, “a campeã das citações em resposta a essa pergunta foi a capacitação dos agentes, seguida da participação dos

agricultores, cuja lembrança quase sempre apareceu associada à falta de transporte para viabilizar sua presença nas reuniões , ou problemas em deixar o dia de trabalho para poder se envolver”. No mesmo trabalho, eles observaram que:

“reclama-se por mais formação e capacitação, mas foi possível observar que há ações de capacitação sendo ofertadas, o problema é que ela parece não estar chegando aos conselheiros de ponta, aqueles que ocupam os postos de maior destaque, e deve-se ainda levantar uma forte incógnita quanto à verdadeira eficácia dessa capacitação tal qual vem acontecendo” (Favareto e Demarco 2003,pág.133).

Em trabalho de pesquisa realizado por Tatagiba (2002), sobre os conselhos gestores de políticas públicas, nas áreas de assistência social, saúde e defesa dos direitos da criança e do adolescente, utilizando como fonte privilegiada um conjunto de estudos já realizados sobre a questão, ela observa que o problema da falta de capacitação atinge de forma diferenciada os distintos atores que participam dos conselhos:

“Se o acesso às informações e o próprio conhecimento quanto ao funcionamento da máquina administrativa colocam os conselheiros governamentais em vantagem em relação aos representantes da sociedade civil, entre estes últimos, as diferentes capacidades também oferecem obstáculos à igualdade de participação nos processos deliberativos” (Tatagiba 2002, p.70).

Na entrevista que realizamos com um assessor do Governo de Pernambuco, citado no capítulo anterior, quando indagamos sobre a capacitação dos conselheiros, ele informou que um grande problema das capacitações é que, muitas vezes, os capacitadores, ligados ou não a ONGs, são escolhidos por critérios pessoais de amizade com os técnicos responsáveis pela execução dos projetos governamentais. Esses técnicos nem sempre tem o preparo pedagógico necessário para transmitir conhecimentos a pessoas analfabetas ou semi-analfabetas, como é o caso da grande maioria dos conselheiros representantes das associações de trabalhadores rurais. Este problema está ligado a outro, que é o da duração, em horas do dia, das capacitações, em média de oito horas, com intervalo para almoço. Os participantes dos cursos, obrigados a ouvir longas explicações, numa linguagem a qual não estão acostumados,

cochilam a maior parte do tempo, perdem um dia de trabalho no campo e não aprendem nada, ou quase nada. Enquanto isso, diz ele, o relatório das capacitações dá a tarefa por concluída, com sucesso.

Do lado dos representantes governamentais nos conselhos, a questão da capacitação, ou melhor, da falta dela, é sempre referida ao fato desses representantes serem nomeados, muitas vezes, sem conhecimento prévio sobre os projetos a serem discutidos nas reuniões, o que torna difícil qualquer participação mais efetiva.

As ONGs tem tido um papel importante, desde a implementação dos primeiros conselhos, na capacitação de conselheiros, através de cursos, seminários e oficinas, destinados a transmitir conhecimentos sobre elaboração de projetos, além de procedimentos gerenciais e organizativos, capazes de melhorar o desempenho desses espaços. O que observamos de novo nesta fase mais recente dos conselhos municipais, é uma dependência menor dos conselheiros, com relação às ONGs, embora elas tenham crescido, em número, na região Nordeste, como, aliás, no Brasil inteiro. Segundo informaram alguns conselheiros entrevistados, aqueles com um grau de instrução médio ou superior, agora já é possível elaborar esses procedimentos de praxe, como, por exemplo, levantamento das necessidades de cada comunidade, elaboração de propostas e acompanhamento de projetos, com a colaboração dos representantes governamentais e ajuda da internet, que tem modelos de formulários disponíveis, além de outras informações.

O resultado deste aprendizado tem sido a longa permanência dos mesmos representantes das associações civis nos conselhos, ou seja, a falta de rotatividade da representação. O que se alega é que os representantes que já estão há algum tempo nos conselhos são portadores de um saber que os capacita a melhor representar suas entidades de origem, e a rotatividade significaria estar sempre começando o aprendizado, daí porque eles são sempre reeleitos para os conselhos.

Ainda sobre a situação atual dos conselhos, tanto nas entrevistas que realizamos com vários conselheiros, como na participação como observadora em duas reuniões dos conselhos, percebemos uma certa desenvoltura dos conselheiros não governamentais, na participação nas discussões e na defesa de propostas. A nosso ver, isto se deve, por um lado, à vivência no cotidiano dos conselhos, por quase duas décadas, das questões que lhes dizem respeito. Por outro lado, os programas de capacitação, embora tenham sido muitas vezes criticados, tem

desempenhado um papel significativo na melhoria do desempenho dos conselheiros não governamentais.

No que diz respeito ao equilíbrio na representação dos interesses governamentais e não governamentais, a primeira observação que a análise dos dados sugere é que esse equilíbrio, além da paridade numérica, deve ser buscado no cotidiano das práticas e das articulações no interior dos conselhos, onde existe uma contínua disputa por hegemonia. Nesse sentido, a paridade está ligada não apenas à legitimidade da representação, mas também à capacidade dos conselheiros para construir consensos e estabelecer acordos e prioridades, em torno de demandas crescentes e recursos exíguos.

A entrevista com um dos idealizadores do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, realizada por STANISCI (1997) e citada por Tatagiba (2002), resume o pensamento de vários entrevistados da nossa pesquisa sobre a questão:

“Embora acredite que a paridade foi uma fórmula feliz (...) a prática tem revelado distorções (...) paridade aritmética não significa paridade política. Acreditar nisso foi uma ingenuidade de nossa parte. Isso não se resolve mexendo na lei, mudando o cálculo dos representantes do governo e da sociedade. Isso vai mudar com certeza, mas quando a atividade política for elevada a um patamar ético que ela hoje não tem”. (Tatagiba, p.59)

Existe uma certa heterogeneidade na composição dos conselheiros, tanto no que se refere aos representantes da sociedade civil, como na representação governamental.

Nas entrevistas que realizamos com os conselheiros civis, percebemos um grande interesse na obtenção de recursos, o que pode significar uma atitude pragmática quanto à participação nos conselhos, embora, em alguns casos, tenha havido a preocupação em falar de democracia, cidadania e participação.

Outra questão importante e de difícil solução, é a que se refere aos critérios de inclusão e exclusão de entidades civis nos conselhos, sem ferir o princípio democrático da igualdade de oportunidades. A disputa política, a nível municipal, interfere muito na escolha dos conselheiros, tanto civis como governamentais. Um dos nossos entrevistados que participa de um conselho da Região Metropolitana do Recife, falou com muita espontaneidade sobre a escolha dos conselheiros lá no seu espaço. Referindo-se ao representante da Igreja Católica,

ele disse que o representante anterior “criava muito problema”, sempre se colocando contra as propostas do governo local e criticando a representação dos conselheiros do setor público. Então, o prefeito “botou pra fora esse padre” e agora tem outro lá “muito bonzinho”, que não cria problemas.

A partir da análise dos vários relatórios de pesquisa que analisou, Tatagiba observou que:

“A questão da representação não governamental nos conselhos é uma questão muito delicada, porque se, por um lado, os conselhos devem responder às exigências da pluralidade, por outro, isso pode significar a defesa de grupos antidemocráticos, que fazem de sua participação nos conselhos condição para a manutenção de privilégios e de velhas práticas de negociação com o Estado. Como estabelecer critérios para a definição das entidades que podem ter assento nos conselhos, sem ferir o princípio democrático elementar que é o direito à participação nas decisões políticas? Além disso, à medida que se excluem grupos importantes e representativos da sociedade civil da participação nos conselhos, obstaculiza-se o processo de influência democratizante que esses espaços poderiam, potencialmente, exercer sobre essas organizações”  
(Tatagiba,p.61)

No âmbito da representação governamental, a heterogeneidade está, em grande medida, relacionada com a vivência política e os compromissos dos participantes, no sentido de viabilizar os seus projetos. No decorrer das nossas entrevistas, percebemos, nos Conselhos do Sertão do Pajeú, que os representantes do IPA, com uma permanência mais estável nos conselhos, polemizam, muitas vezes, com os representantes do Executivo, sobre questões como, por exemplo, a prioridade dada a alguns projetos, da parte do Executivo municipal, ou mesmo do Executivo estadual, não levando em conta a discussão no espaço dos conselhos. Outro dado interessante que observamos sobre a representação governamental, agora nos conselhos da região metropolitana do Recife, foi a existência de conselheiros que não possuem vínculo permanente com o setor público. É o caso dos chamados “cargos comissionados”, pessoas ligadas temporariamente aos governos, em função da militância política em partidos, sindicatos ou associações, ou da indicação de políticos, ou seja, de deputados, vereadores, ou do próprio executivo. Essas indicações provocam uma grande disputa com técnicos das prefeituras que são funcionários estáveis. Um desses técnicos falou que existe uma disparidade muito grande, em termos salariais, entre os comissionados e funcionários efetivos, havendo

casos em que os comissionados chegam a receber três ou quatro vezes o salário de um funcionário efetivo como ele, que trabalha há mais de dez anos como engenheiro na Prefeitura e possui a experiência e as informações que fazem a burocracia funcionar.

Nos conselhos diretamente ligados ao PRORURAL, a questão da representação de interesses tem uma forma peculiar. Na entrevista com o Coordenador Geral do Programa, citada no capítulo anterior, ficamos sabendo que os Estatutos dos conselhos foram modificados, no sentido de substituir a paridade por uma nova forma de representação, ou seja, 80% para os representantes da sociedade civil e 20% para os representantes governamentais. Para o entrevistado, a questão numérica é muito importante, sobretudo quando se trata de conselhos como os do PRORURAL, onde os conselheiros da sociedade civil representam, em sua grande maioria, associações de pequenos produtores rurais que possuem um baixo nível educacional. Numa representação paritária, segundo ele, esses conselheiros ficam inibidos diante dos conselheiros governamentais, mais fluentes verbalmente e com conhecimentos técnicos sobre os projetos. As modificações introduzidas na representação tiveram resultado positivo e já se pode perceber esta melhoria nas reuniões dos conselhos, onde esses representantes civis participam ativamente das discussões sobre os projetos que lhes dizem respeito.

Outra questão interessante que o desenvolvimento da pesquisa revelou, no que se refere à representação de interesses, foi a polêmica entre os conselheiros representantes dos sindicatos rurais tradicionais e aqueles que representam os sindicatos dos agricultores familiares, ligados ao PRONAF. Os sindicatos tradicionais são aqueles que possuem, formalmente, segundo apuramos nas entrevistas, mais de dez mil filiados, embora, de fato, apenas cerca de dois mil paguem as contribuições e uns quatrocentos ou quinhentos participem das reuniões do sindicato. Na realidade, o que ocorre é que os sindicatos vem agregando filiados, desde a sua criação nos anos sessenta, esses filiados não se desligam formalmente da instituição e são contabilizados como membros. Além disso, os sindicatos sofreram o processo de burocratização que tem caracterizado outros sindicatos, de uma maneira geral, nas últimas décadas. O resultado é que, atualmente, os sindicatos rurais tradicionais cuidam de questões como aposentaria rural, assistência médica e odontológica, distribuição de material escolar, entre outras atividades assistenciais. O PRONAF tem procurado criar sindicatos específicos para os agricultores familiares, supostamente mais politizados e atuantes na defesa de seus

interesses. Nas entrevistas com os presidentes dos sindicatos de trabalhadores rurais de Afogados da Ingazeira e São José do Belmonte, soubemos que se estabeleceu uma disputa acirrada entre os sindicatos tradicionais e aqueles ligados ao PRONAF. Em Afogados da Ingazeira, o sindicato de trabalhadores rurais entrou na justiça, para anular a criação do sindicato do PRONAF, alegando a ilegalidade do mesmo, uma vez que a Constituição brasileira só permite uma representação sindical por categoria profissional. Em São José do Belmonte, o representante do sindicato rural informou que vai seguir os mesmos passos dos colegas de Afogados da Ingazeira e que a alegada politização do sindicato do PRONAF significa, na prática, a sujeição aos ditames do pessoal ligado ao MDA. Essa disputa pela representação dos trabalhadores rurais é um dado interessante, pois indica que a disputa pela hegemonia no campo de poder dos conselhos, não se processa apenas nas relações entre Estado e sociedade, mas também nas relações entre as representações da sociedade civil.

No que se refere à relação dos conselheiros com as suas entidades de origem, o desenvolvimento da pesquisa evidenciou diferenças na qualidade e na intensidade dessa relação, não apenas entre os conselheiros representantes das instituições civis com suas entidades como também quando se analisa a representatividade dos conselheiros governamentais com as entidades que representam.

No que concerne aos representantes da sociedade civil, a análise das entrevistas realizadas, assim como as anotações feitas durante as reuniões dos conselhos a que assistimos, permite afirmar que os conselheiros, de uma maneira geral, tem um vínculo efetivo de pertencimento às suas instituições de origem. Percebemos, no entanto, que a vivência nos espaços dos conselhos assim como em reuniões com o Executivo municipal e outros espaços, tem levado alguns conselheiros, especialmente trabalhadores rurais, a desenvolver uma linguagem que poderia ser chamada de “mais sofisticada”, com relação à linguagem de seus pares. Ou seja, eles são capazes de se referir a alguns termos técnicos, ou mesmo descrever alguns procedimentos administrativos com relação aos projetos que acompanham, numa linguagem distinta daquela na qual se comunicariam, por exemplo, com os pequenos agricultores, seus representados.

Outra questão que observamos, em dois conselhos da região metropolitana do Recife, foi a presença da mesma pessoa como conselheira de vários conselhos. Embora a nossa pesquisa tenha sido sobre os conselhos municipais, no decorrer das entrevistas ficamos sabendo que

alguns conselheiros participavam de três ou quatro conselhos, além do conselho municipal. Ficamos sabendo, em conversas informais, que essa participação múltipla tem duas causas principais. Uma delas, se refere ao fato desses conselheiros serem ligados a vereadores, deputados ou mesmo ao prefeito, e suas atividades nos diversos conselhos (geralmente saúde, educação, assistência social e criança e adolescente) estarem relacionadas a ações específicas nas bases eleitorais desses políticos. A outra causa tem a ver com o próprio funcionamento do conselho municipal, do qual participam as diversas secretarias municipais, como saúde, educação, assistência social e criança e adolescente. Os representantes dessas secretarias são geralmente indicadas pelos secretários respectivos, que não participam diretamente dos conselhos, nomeando para isso seus assessores ou funcionários de confiança. E o fato desses representantes nomeados fazerem parte dos conselhos setoriais torna mais fácil a representação no conselho municipal.

No caso dos conselhos municipais ligados ao PRORURAL, a situação é diferente porque, como já foi dito, nesses espaços 80% da representação é constituída por associações de trabalhadores e sindicatos rurais. A vinculação dos conselheiros com políticos, quando existe, é mais no sentido de intermediar a vinda dos recursos para os diversos projetos que são discutidos e aprovados nos conselhos.

Quanto à representatividade dos conselheiros governamentais, observamos que, em alguns casos, o vínculo com as instituições de origem é muito forte. É o que acontece, por exemplo, com os representantes do IPA em três dos conselhos pesquisados, onde os representantes daquele órgão estão nos conselhos há muito tempo. Esses conselheiros não só estabeleceram um vínculo muito positivo com os conselhos onde tem assento, como também, segundo disseram nas entrevistas, discutem as pautas das reuniões e levam sugestões que são previamente aprovadas nas reuniões no IPA. Mas esta não é a regra geral, pois em muitos casos existe uma queixa que se repete, a respeito da ineficácia da representação governamental, causada, muitas vezes, pela fragilidade do vínculo entre os conselheiros e as instituições que representam. Em outras palavras, esses conselheiros são nomeados para cumprir uma rotina burocrática, sem muito compromisso com as propostas e o funcionamento do conselho. Em outros casos, os conselheiros governamentais pertencem a escalões inferiores da burocracia e não tem poder decisório sobre as questões discutidas e aprovadas nos conselhos. A esse respeito, percebemos, da leitura de relatórios de outras pesquisas, que este

não é um caso específico de Pernambuco. No depoimento de um conselheiro não governamental no Conselho Nacional de Assistência Social, citado por Raicheles:

“A representação governamental não tem tido um respaldo, quem vai para o Conselho é terceiro escalão. Então, são pessoas que não tem poder de decisão, não tem autonomia. Na prática, a gente tem visto isso, são pessoas com quem a gente tem condições de fechar acordos, com certeza (...) só que é uma aliança frágil, porque você está se aliando com um técnico, não é ele quem decide no órgão (...). Tanto é que nos momentos mais cruciais (...) o governo federal (...) chama os representantes do governo e diz como eles tem que agir na questão da votação” (Raicheles 1998.p.212).

A fragilidade da representação governamental se reflete, muitas vezes, na falta de interesse dos conselheiros governamentais em participar das reuniões dos conselhos, assim como na fragilidade dos acordos assumidos pelos mesmos durante as reuniões.

## 2.2 Os conselhos enquanto espaços deliberativos

Observamos que a grande maioria das avaliações sobre os conselhos, nas suas diversas modalidades, tem sido feitas, nas últimas décadas, a partir de uma ótica positiva, ou seja, avaliando esses arranjos institucionais como capazes de promover a reforma democrática do Estado. Desde a década de 1930 até a Constituição de 1988, o Brasil tem passado por várias experiências de ampliação das atividades do Estado, algumas delas incluindo a participação de representantes da sociedade civil, em caráter consultivo. O que mudou a partir da Carta Constitucional de 1988 e das novas formas de organização de interesses, foi a inclusão do caráter deliberativo dos conselhos, visto como força democratizante na construção da cidadania.

No novo contexto, a questão da eficácia deliberativa dos conselhos se coloca como fundamental na avaliação do seu impacto sobre processo de democratização e de produção de políticas públicas. A leitura de algumas avaliações que realizadas no final da década de 1990, sobre o desempenho desses espaços, apontam para o não cumprimento dessa proposta democratizante, através da vocação deliberativa. Tatagiba (2002), em sua análise de vários

documentos de avaliação sobre o desempenho dos conselhos em sua primeira década de funcionamento, cita os depoimentos de conselheiros, participantes de conselhos distintos, onde se percebe uma espécie de frustração com os resultados deliberativos dos conselhos. É o caso, por exemplo, do depoimento de um membro do Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente de Santa Catarina, dado para uma pesquisa de dissertação de mestrado, em 1988:

“Dependente do Governo do Estado; contando com membros governamentais com baixa representatividade, escolhidos a partir da identidade pessoal com a temática; enfrentando o boicote e, até, a cooptação; o Conselho Estadual da Criança e do Adolescente foi reduzido à existência formal não desempenhando o papel deliberativo, necessário à gestão participativa (...) Os elementos de fragilização/fortalecimento do conselho estiveram sempre ao alcance do Executivo, que poderia acioná-los favoravelmente, caso pretendesse obter, desta maneira, o respaldo democrático de uma eventual proposta. Na falta desta e, igualmente, no interesse pela preservação da gestão tradicional, a manutenção formal do CEDCA/SC, enquanto instância deliberativa cumpre a exigência legal e esteriliza as críticas da sociedade civil organizada . Configurou-se, desta maneira, a estratégia da não decisão, implementada pelo poder público catarinense em relação aos direitos das crianças e adolescentes. A legitimação do papel do Conselho na gestão das políticas (...) foi buscada na relação com o Governo do Estado, onde a não-decisão condenou-o ao formalismo.”  
(Tatagiba,p.93)

A reduzida capacidade deliberativa dos conselhos aparece em depoimentos de membros de vários tipos de conselhos, em regiões distintas do País. O Estado é geralmente apontado como responsável, em parte, pela questão, devido à sua recusa em partilhar o poder com as representações da sociedade civil. A falta de capacitação dos conselheiros, assim como a cultura clientelista prevalecente nas relações entre Estado e sociedade, também são apontadas como causas possíveis da incapacidade deliberativa desses espaços.

Quando algumas deliberações conseguem acontecer, suas conseqüências em termos de decisões de políticas públicas, são questionadas por alguns conselheiros. Em depoimento de

1997, de um membro do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Piauí para um trabalho de dissertação de mestrado, a questão é abordada da seguinte forma:

“As deliberações que o conselho tem tomado (...) não tem ligação com deliberações seguidas de tomada de decisões sobre políticas públicas, onde se defina diretrizes e sistema de controle para o seu acompanhamento. Deliberações que não estão interferindo em questões mais estruturais, como, por exemplo, a política financeira do Estado (...) Daí podemos dizer que o conselho ainda não está influenciando no processo de planejamento de políticas públicas no Estado” (Tatagiba, p.93)

Em trabalho elaborado por Favareto e Demarco (2004), de avaliação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural – CMDR em cinco Estados brasileiros, ou seja, Santa Catarina, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Pernambuco e Rondônia, a questão deliberativa dos conselhos é avaliada de forma mais pragmática, levando em conta os propósitos para os quais os conselhos foram criados:

“Pode-se dizer em linhas gerais, portanto, que predominantemente os CMDR não tem conseguido atuar como uma instituição para o desenvolvimento rural, tal qual seria de se esperar. Mas, é igualmente importante frisar que, se for considerado que todo o aparato legal-institucional que levou à criação dos CMDR se limita exclusivamente à gestão do PRONAF/Infra-estrutura, e se a coerência entre o que é feito e estes parâmetros e instrumentos disponibilizados para tanto for a referência exclusiva para a avaliação, então será forçoso reconhecer o seu êxito” (Schneider et al. p.137)

As entrevistas que realizamos, assim como as observações que fizemos nas reuniões dos conselhos das quais participamos, parecem sinalizar para uma mudança nas expectativas dos conselheiros, com relação às potencialidades deliberativas e democratizantes dos conselhos. Como foi observado, as primeiras avaliações, feitas ao término da primeira década de implantação desses espaços, apontavam para uma atitude de desânimo com relação aos resultados do desempenho dos conselhos. Mas, nessas entrevistas recentes, observamos que os conselhos são vistos com um olhar mais objetivo ou pragmático, sem, no entanto, negar as

suas potencialidades como espaço de construção da cidadania. Na entrevista com um técnico do PRORURAL, por exemplo, nos foi dito que os conselhos, sem dúvida, contribuem para a construção da cidadania, mas a sua função primordial é a de garantir a aprovação e aplicação dos recursos do programa. E que a construção democrática é feita não apenas nas discussões dos conselhos, mas também através das articulações em rede, com outros conselhos e com outras instituições e movimentos da sociedade civil.

Em várias análises sobre a questão nos conselhos de políticas públicas, cujas avaliações foram sistematizadas por Tatagiba (2002), a fragilidade deliberativa é associada à inserção ambígua dos conselhos no conjunto das instituições administrativas e burocráticas. Como observou Carvalho (1997), citado no trabalho daquela pesquisadora

“Embora com identidade e atribuições legais formalmente definidas, os Conselhos, na verdade, iniciaram e ainda hoje vivem sua trajetória prática em meio a um conjunto de dilemas e ambigüidades, decorrentes dos marcos conceituais e contingências políticas de onde se originaram. Pertencem ao governo ou à sociedade? Devem governar ou fiscalizar? Devem ampliar suas responsabilidades executivas ou aprimorar seus mecanismos de acompanhamento?” (Carvalho, 1997, in Dagnino,2004,p.94).

Foi observado nos trabalhos sobre vários conselhos que a legislação pertinente não estabelece precisamente a divisão das funções entre os conselhos e as instituições administrativas e burocráticas, no que se refere à execução e acompanhamento das políticas públicas. Na ausência de marco legal, a divisão de funções ocorre a partir dos acordos possíveis, em cada contexto específico e em cada conjuntura particular, segundo a correlação de forças que se estabelece entre os participantes do jogo político.

Um dos problemas freqüentemente apontados pelos entrevistados da nossa pesquisa, é que a fragilidade decisória tem levado, na maioria dos casos, os conselhos a funcionarem como simples legitimadores de decisões já tomadas, a nível do Executivo local ou de outras instâncias decisórias. Na entrevista com o representante do sindicato de trabalhadores rurais no Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Igarassu, por exemplo, ficamos sabendo que no programa “Chapéu de Couro”, de ajuda a pequenos agricultores, era um dos programas importantes da gestão do ex-governador Miguel Arraes e foi recriado pelo atual

governador do Estado de Pernambuco, neto de Arraes. A seleção dos beneficiários do programa é feita diretamente pela assessoria do Executivo estadual, que envia aos sindicatos rurais a lista dos nomes aprovados. Cabe aos sindicatos, apenas, levar essa lista para a reunião conselho, para homologação. Nas palavras do entrevistado,

“isso é um desrespeito ao trabalho do sindicato, que tem uma história de luta na defesa dos trabalhadores rurais. O nosso sindicato tem mais de dez mil filiados e cobre vários municípios aqui da área. É verdade que grande parte desses associados já não contribui e anda afastado, mas ainda temos muita gente discutindo as coisas e querendo participar das decisões. O caso do “Chapéu de Couro” é apenas um exemplo. E tem muita gente que vem na lista lá do Governador que não pertence ao sindicato e às vezes nem é trabalhador aqui da área. No Conselho, a maioria dos projetos já vem decidido de fora e a gente tem que aceitar, pois é aquilo ou nada, então é melhor aceitar. E ainda tem essa estória de quererem dividir os trabalhadores rurais, com a criação do sindicato do PRONAF, que é dos agricultores familiares, como se eles não fossem trabalhadores rurais...”

Muito embora a Constituição de 1988 tenha propiciado um formato de desenho dos conselhos, onde as competências são ampliadas e inscritas no plano jurídico-institucional, as reflexões desenvolvidas na trajetória da pesquisa sinalizam que o problema das interfaces dos conselhos com outras instâncias administrativas é uma questão sobretudo política, onde se faz necessário a construção de consensos e compromissos, no sentido de legitimar as decisões do conselhos junto à administração pública e ao poder legislativo.

A fragilidade deliberativa dos conselhos também se reflete na questão da gestão e controle dos recursos financeiros. No caso dos conselhos setoriais, os recursos estão vinculados aos fundos nacionais, estaduais e municipais, criados na Constituição de 1988, em caráter de obrigatoriedade. Os fundos foram criados na intenção de tornar mais efetiva a descentralização financeira proposta na reforma do Estado, além de instituir mecanismos publicizadores na aplicação dos recursos públicos. Os resultados da avaliação de alguns conselhos tem demonstrado que muito pouco dos objetivos propostos foi alcançado. Em geral, o que se observa é que a exigência de publicização, que é uma das exigências dos fundos, não combina com a nossa cultura política, onde os acordos e as trocas eleitoreiras, além da corrupção,

constituem as características mais marcantes. No trabalho sobre os Conselhos de Assistência Social, realizado por Raichelis (2005) para a sua tese de doutorado, no final dos anos noventa, a autora observou que as informações relacionadas ao orçamento e ao Fundo Nacional de Assistência Social, são as mais difíceis de serem apropriadas pelo CNAS, citando, a respeito, o depoimento de um conselheiro, seu entrevistado:

“Por que é na questão dos recursos que a gente consegue ter menos informações da SAS? Porque é onde você controla, porque você pode discutir um monte de coisas, mas na hora em que você repassa o recurso é que você consolida, você implementa a política, estabelece relações com as entidades, com o governo local, etc. Então, a gente vive solicitando informações sobre o financiamento, demora a vir, muitas vezes não vem ou chega de maneira truncada. Nós definimos que, a cada trimestre, a SAS deve apresentar a execução orçamentária para a gente poder acompanhar. Então, nós vamos estar cobrando da SAS, que ela envie numa linguagem clara, sucinta, para que a gente possa ter acesso de fato”. (Raichelis 2005 p.192)

Para a pesquisadora, as observações do entrevistado levam a outro nível de análise, referente às características da burocracia no contexto de uma cultura autoritária como a brasileira.

No caso dos conselhos municipais de desenvolvimento que pesquisamos diretamente, notadamente aqueles ligados ao PRORURAL, também observamos os traços de nossa cultura autoritária, presentes nas discussões sobre os recursos do programa.

### 2.3 O papel mediador do Estado

A análise das reais condições dos conselhos municipais para o exercício de suas funções deliberativas, passa, necessariamente, pela compreensão do papel do Estado como mediador da dinâmica de funcionamento dos mesmos. Nos depoimentos colhidos durante a pesquisa, algumas questões foram apontadas como relevantes no desempenho do papel do Estado. Uma delas diz respeito à lógica da representação governamental, que seria distinta daquela que preside a representação da sociedade civil. Para a maioria dos entrevistados, embora os conselhos sejam espaços de representação dos interesses da sociedade civil, mais do que dos

interesses do Estado, o diálogo com a representação governamental é fundamental para fazer valer os interesses da representação civil. No entanto, alguns obstáculos se colocam para que o diálogo Estado- sociedade civil seja mais equilibrado. Um desses obstáculos, é a influência da representação governamental sobre as decisões dos conselhos. Na fala de um entrevistado, conselheiro do PRORURAL,

“o controle não pode deixar de existir porque, na prática, existe um dinheiro disponível e as associações decidem quais são os projetos onde o dinheiro vai ser aplicado. Mas, já existe uma definição de quais projetos podem receber financiamento, do montante dos recursos, dos prazos, da contrapartida, tudo já está mais ou menos definido, então a pauta das reuniões tem que seguir essa rotina. A discussão sobre outras questões fica difícil porque tem muita burocracia pra cumprir e o tempo da reunião é pouco” .

O conhecimento técnico especializado tem sido apontado como uma possível causa da superioridade da influência da representação governamental sobre as decisões dos conselhos. Para um entrevistado que foi funcionário do Governo estadual e atualmente é consultor de projetos na área rural, essa é uma realidade da qual não se pode fugir. Ou seja, os projetos envolvem uma certa linguagem técnica que precisa ser explicada, ou seja, “trocada em miúdos” para os conselheiros civis que são pequenos agricultores. Muitas das decisões dos conselhos são tomadas a partir das explicações dos técnicos que são, por sua vez, os representantes dos órgãos governamentais que tem assento nos conselhos.

De uma maneira geral, os depoimentos dos entrevistados apontam para a existência de um equilíbrio precário entre as representações governamentais e aquelas da sociedade civil. A permanência de mecanismos de articulação e de decisão, onde, muitas vezes, prevalecem a barganha clientelística e a troca de favores, é, sem dúvida, um fator que pesa negativamente na manutenção desse equilíbrio.

### 3. Propostas de desenvolvimento para as áreas rurais em Pernambuco

Seguindo uma tendência que prevalece em toda a Região Nordeste, o Estado de Pernambuco apresenta uma acentuada concentração territorial da economia e uma impressionante desigualdade nas condições sociais da população. A concentração espacial assim como as desigualdades sociais se refletem na enorme fragilidade das instituições públicas, notadamente no nível local, reduzindo a capacidade dos atores locais, em termos de organização e reivindicação das mudanças necessárias para a melhoria da qualidade de vida e promoção do desenvolvimento. A discussão sobre os conselhos municipais de desenvolvimento, não pode deixar de levar em conta esse quadro geral do Estado, assim como as medidas mais recentes implementadas pelo Governo estadual, no sentido da promoção do desenvolvimento sustentável, a partir de um conjunto de ações descentralizadas que respeitem as vocações locais.

#### O Desenvolvimento Rural Sustentável

Em documento elaborado, em 2006, pela Secretaria de Produção Rural e Reforma Agrária do Estado de Pernambuco, foram estabelecidas as diretrizes para o desenvolvimento rural sustentável do Estado, na perspectiva da produção, inserção e melhoria da qualidade de vida no campo.

Segundo o documento, o setor primário do Estado vem apresentando, de forma gradativa, uma grande importância na economia, gerando emprego e renda, de forma pro-ativa e empreendedora. A agricultura familiar representa mais de 83% das propriedades rurais do Estado, sendo, também, a principal fonte de geração de renda e emprego rural.

O modelo de desenvolvimento proposto representa uma estratégia de atuação para implementação de políticas públicas em 12 Regiões de Desenvolvimento (RD), identificadas segundo critérios que expressam as peculiaridades das diferentes áreas, repercutindo diretamente nos aspectos sócio-econômicos e nas cadeias produtivas do agronegócio. A diversificação econômica no Estado é nitidamente identificada, geograficamente, ao longo do

território, criando, assim, as condições favoráveis à interiorização das ações de desenvolvimento.

Na tabela a seguir, observa-se a participação de cada setor produtivo, por Região de Desenvolvimento

**Tabela 10 : Participação dos Setores produtivos por Região de Desenvolvimento**

<b>Região de Desenvolvimento</b>	<b>Agropecuária</b>	<b>Indústria</b>	<b>Serviços</b>
Agreste Central	21,26	12,38	66,37
Agreste Meridional	31,13	7,86	61,01
Agreste Setentrional	16,59	12,76	70,65
Metropolitana do Recife	6,03	37,09	56,88
Mata Norte	30,92	18,05	51,03
Mata Sul	26,77	18,81	54,42
Sertão Central	27,92	10,45	61,63
Sertão de Itaparica	26,35	19,10	54,55
Sertão São Francisco	43,53	10,28	46,19
Sertão do Araripe	19,88	17,01	63,11
Sertão do Moxotó	22,76	11,56	65,68
Sertão do Pajeú	31,08	8,99	59,93
<b>Total Geral</b>	<b>25,35</b>	<b>15,36</b>	<b>59,29</b>

Fonte: Programa “Governo nos Municípios” do Estado de Pernambuco

De acordo com a proposta de desenvolvimento, na elaboração de políticas públicas sob a ótica da sustentabilidade sócio-econômica e ambiental, faz-se necessário que o planejamento e execução de ações direcionadas à produção rural seja integrado às demais políticas executadas pelas instâncias governamentais e não governamentais, na perspectiva de assegurar o ordenamento de prioridades relacionadas à promoção humana, à melhoria da qualidade de vida, à preservação do meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável.

Ainda segundo a proposta, as políticas devem ser orientadas para o desenvolvimento de ações estruturadoras, direcionadas à elevação do IDH - Índice de Desenvolvimento Humano que,

como se sabe, é um critério utilizado para medir o nível de pobreza e a qualidade de vida das populações. O IDH é aferido pela análise do nível de escolaridade, mortalidade infantil, renda per capita e condições de habitabilidade. Segundo o IBGE (2000), o Estado de Pernambuco está situado num estágio de desenvolvimento, cujo intervalo está compreendido entre 0,500 a 0,799, sendo o seu IDH médio de 0,692. Na tabela a seguir, está discriminado o IDH de cada Região de Desenvolvimento, a ser comparado com a distribuição da população, pelas áreas urbana e rural.

**Tabela 11 : Regiões de Desenvolvimento: população urbana e rural e IDH**

<b>Região de Desenvolvimento</b>	<b>população urbana</b>	<b>%</b>	<b>população rural</b>	<b>%</b>	<b>população total</b>	<b>%</b>	<b>IDH*</b>
Sertão do Araripe	124.455	45	152.907	55	277.362	100	0,620
Sertão do São Francisco	216.096	63	125.484	37	341.580	100	0,708
Sertão Central	84.057	53	75.340	47	159.397	100	0,670
Sertão do Pajeú	166.145	56	131.349	44	297.494	100	0,640
Sertão do Moxotó	114.176	62	71.003	38	185.179	100	0,633
Sertão de Itaparica	63.958	55	52.616	45	116.574	100	0,657
Agreste Meridional	310.004	52	284.886	48	594.890	100	0,598
Agreste Central	653.604	70	281.603	30	935.207	100	0,634
Agreste Setentrional	255.620	55	208.151	45	463.771	100	0,636
Mata Norte	377.275	70	164.153	30	541.428	100	0,650
Mata Sul	456.161	69	209.685	31	665.846	100	0,626
Metropolitana do Recife	3.236.698	97	102.918	03	3.339.616	100	0,783
<b>Pernambuco</b>	<b>6.058.249</b>	<b>76,5</b>	<b>1.860.095</b>	<b>23,5</b>	<b>7.918.344</b>	<b>100</b>	<b>0,692</b>

Fonte: Governo de Pernambuco – Programa Governo nos Municípios

A proposta de desenvolvimento do Estado estabelece oito eixos estratégicos que deverão orientar a formulação de políticas direcionadas para o desenvolvimento rural sustentável. Os eixos estratégicos são:

1. Capacitação Rural, cujo objetivo é melhorar o desempenho produtivo, organizacional e empreendedor dos produtores rurais, a partir do conhecimento das potencialidades locais e da construção coletiva do conhecimento.

2. Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), com base nos princípios e diretrizes da ATER, prevê a prestação de serviço de assistência técnica e extensão rural público e gratuito, para estimular e apoiar iniciativas de desenvolvimento rural sustentável, no intuito de contribuir para a melhoria da renda, da segurança alimentar e da diversificação da produção.
3. Pesquisa e Desenvolvimento Agropecuário, objetiva elevar a produtividade dos sistemas produtivos do Estado, através do apoio à realização de estudos e pesquisas voltados à geração e difusão de tecnologias apropriadas à região, assim como a prestação de serviços para produção de sementes e outros insumos biológicos.
4. Associativismo/Crédito Rural, prevê o apoio às práticas associativistas e ao cooperativismo, através do estímulo à cultura da cooperação e empreendimentos coletivos/solidários, com o objetivo de abrir novas perspectivas para agricultura familiar
5. Infra-estrutura Rural, prevê o desenvolvimento de ações voltadas à melhoria da infra-estrutura nas áreas rurais, através da construção, recuperação e ampliação de obras físicas e/ou de recursos hídricos, além da aquisição de equipamentos ligados à produção agropecuária.
6. Regularização/Reorganização Fundiária, considerada uma ação complementar da reforma agrária, este eixo prevê a regularização da malha fundiária do Estado, assim como a administração de assentamentos públicos e privados.
7. Defesa e Fiscalização Agropecuária, tem o objetivo de assegurar produtos de qualidade consumidos pela população, através de ações de inspeção e fiscalização da produção, da industrialização, da comercialização, da publicidade, do transporte e do armazenamento de produtos e subprodutos de origem animal e vegetal e seus derivados.
8. Articulação Interinstitucional, prevê a articulação das ações voltadas ao desenvolvimento rural sustentável, nas instâncias governamentais e não governamentais, na busca de esforços de complementação, fortalecimento e consolidação das políticas.

A partir dos eixos estratégicos, são formulados os arranjos produtivos para cada Região de Desenvolvimento, de acordo com as vocações e disponibilidades de cada uma.

#### 4. O PRORURAL - Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural de Pernambuco

A análise deste programa foi importante para a nossa pesquisa, uma vez que os Conselhos Municipais de Desenvolvimento desempenham nele um papel fundamental, através da definição das prioridades e da aprovação dos projetos a serem financiados.

O programa está vinculado à Secretaria de Planejamento e Gestão, sendo desenvolvido com recursos do Banco Mundial (BIRD), somados a uma contrapartida do Governo do Estado de Pernambuco. O objetivo é estimular investimentos e empreendimentos de interesse das comunidades rurais, através de financiamentos não reembolsáveis. O montante atual do empréstimo é de US\$ 38.971 milhões, sendo 75% oriundos do BIRD, 15% do Governo do Estado e 10% das comunidades beneficiárias.

O PRORURAL é direcionado às comunidades rurais em situação de vulnerabilidade social e tem como objetivo coordenar, implementar e apoiar os projetos de desenvolvimento local integrado e sustentável, voltados para a geração de renda e melhoria da qualidade de vida. A proposta é que as ações sejam desenvolvidas de forma democrática, articulada e participativa, guiadas por valores de responsabilidade sócio-cultural e ambiental.

A partir das reuniões de avaliação e da realização de oficinas de monitoramento, a equipe técnica do programa, com a assessoria do Banco Mundial, estabeleceu as seguintes estratégias de ação de curto prazo, para o desenvolvimento das atividades do programa:

**Estratégia 01** – Fomentar e apoiar as ações comunitárias e o fortalecimento das organizações sociais, enfatizando a abordagem territorial e a utilização de metodologias participativas que propiciem o exercício do protagonismo sócio-político.

Para viabilizar a estratégia, estão previstas as seguintes ações:

- . reestruturação administrativa dos conselhos municipais de desenvolvimento
- . capacitação dos conselheiros municipais para o planejamento e a gestão participativa
- . assessoramento aos conselhos, na elaboração dos diagnósticos municipais e construção da matriz de prioridades.
- . assessoramento às reuniões e atividades dos conselhos, sobretudo no que diz respeito ao desenvolvimento organizacional.
- . apoio às comunidades beneficiadas, através de visitas, assessoria e capacitação
- . planejamento de reuniões estaduais e articulação institucional
- . registro das informações sobre o desempenho dos conselhos municipais

**Estratégia 02** – Estimular, nos processos de desenvolvimento local, novas relações de gênero e geração, e o respeito à diversidade de raças e etnias.

As ações previstas para viabilizar a estratégia são:

- . promoção de eventos de sensibilização
- . incentivo à participação no conselho, através de visitas às comunidades e definição de prioridades.
- . articulação de parcerias com o INCRA e outros órgãos atuantes nas áreas rurais.
- . participação de técnicos do programa, em seminários e eventos sobre gênero e geração, promovidos por outras instituições.
- . levantamento de prioridade de ações

**Estratégia 03** - Implementar um cuidado permanente com a sustentabilidade ambiental.

As ações previstas são as seguintes:

- . operacionalização do Comitê Técnico Ambiental – CTA
- . contratação de consultoria especializada na questão ambiental
- . elaboração de Termos de Referência para as atividades na área
- . criação de condições para internalizar ações ambientais sustentáveis no Programa
- . identificação das necessidades de capacitação interna
- . divulgação, no âmbito dos conselhos municipais e nas entidades beneficiadas, das diretrizes ambientais.
- . produção e divulgação de material sobre a questão ambiental

**Estratégia 04** - Ampliar as oportunidades de geração de trabalho, renda e melhoria da qualidade de vida das populações rurais, através da implantação de projetos de caráter associativo.

As ações propostas são:

- . ajuste dos instrumentos e processos adotados na implantação de projetos
- . implantação de 25 projetos produtivos, 97 projetos de infra-estrutura e 17 projetos de desenvolvimento humano.
- . articulação de parcerias com o IPA e outras instituições de assistência técnica.

- . construção de instrumentos de acompanhamento da implantação dos projetos.
- . elaboração de diagnósticos dos projetos produtivos.
- . maximização do uso dos equipamentos disponíveis nas comunidades.

**Estratégia 05** - Promover a gestão democrática, participativa e transparente dos projetos, de forma integrada e descentralizada, enfatizando as ações de planejamento, monitoramento e avaliação, assim como a comunicação interna e externa.

As ações previstas para o desenvolvimento da estratégia são:

- . construção de matrizes operacionais e formalização de procedimentos de rotina
- . monitoramento e avaliação da matriz operacional
- . elaboração, de forma participativa, do Manual de Normas e Procedimentos.
- . definição e formalização do papel e atribuições do Comitê Gestor e do Comitê Gestor Ampliado.
- . atendimento às solicitações do Banco Mundial, com relação aos relatórios financeiros
- . contratação de consultoria especializada.
- . articulações para agilizar a implantação da Ouvidoria
- . otimização dos canais de comunicação
- . socialização das informações
- . sistematização e divulgação de experiências exitosas
- . aprimoramento da dinâmica de trabalho da equipe técnica

**Estratégia 06** - Implementar uma política de gestão de pessoas que valorize os profissionais do PRORURAL..

As ações previstas são as seguintes:

- . elaboração do Plano de Valorização Profissional dos técnicos e funcionários do programa.
- . levantamento das necessidades de capacitação
- . oferta de cursos de especialização.
- . promoção do acesso a congressos, seminários e outros eventos pertinentes.
- . garantia de condições físicas e logísticas de trabalho
- . implementação de avaliação de desempenho

**Estratégia 07** - Mobilizar recursos humanos, materiais, institucionais e financeiros, com o objetivo de ampliar e melhorar o atendimento às populações rurais do Estado.

Para viabilizar a estratégia, estão previstas as seguintes ações:

- . realização de pesquisas para identificar fontes de financiamento e novos parceiros
- . elaboração de proposta para o novo acordo de empréstimo junto ao BIRD
- . início da execução dos projetos resultantes de convênio com o MDA
- . contratação de serviços de ONGs identificadas com as questões locais
- . execução de ações resultantes de convênio com o MDS
- . elaboração do Projeto Microcrédito Cooperativo Solidário, a ser negociado com instituições operadoras.
- . seleção e contratação das instituições operadoras
- . criação de um banco de dados

Segundo informações obtidas nas entrevistas com técnicos ligados aos dois programas aqui mencionados, a estratégia do governo estadual é a de concentrar ações nos segmentos e variáveis “que estão na essência da problemática da pobreza no Estado”, seguindo a orientação do desenvolvimento local e da busca da sustentabilidade. Nas condições atuais da economia globalizada, o desenvolvimento local representa também uma forma de integração com o contexto regional e nacional que exige competitividade e especialização. O desenvolvimento local requer, sempre, alguma forma de mobilização e iniciativas dos atores locais, na busca da criação de um projeto coletivo. Nesse processo, os conselhos municipais de desenvolvimento desempenham um papel importante na compatibilização de interesses e na construção de consensos.

Este capítulo foi dedicado à análise das informações obtidas através das entrevistas, da leitura de documentos e trabalhos acadêmicos, da observação em reuniões dos conselhos e em conversas informais. No caso das entrevistas, ao invés de transcrevê-las integralmente, optamos por selecionar, em cada uma, as informações consideradas mais significativas para os objetivos do nosso trabalho. E assim também procedemos com relação às demais fontes consultadas, ou seja, selecionamos o que julgamos importante.

A seguir, faremos as considerações finais sobre o trabalho que realizamos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No percurso deste trabalho, buscamos, através de um estudo circunstanciado sobre os conselhos municipais de desenvolvimento em Pernambuco, examinar as práticas de representação político-institucional como elementos constitutivos de esferas públicas, capazes de incorporar elementos publicizadores no processo de construção e execução de políticas públicas. Procuramos refletir, como já foi dito na introdução, sobre três questões básicas, a saber, o papel da representação como elemento definidor da democracia, o espaço institucional como locus privilegiado de mobilização da sociedade civil e da representação de interesses, e o papel do Estado como mediador desses interesses.

Na elaboração do primeiro capítulo, relativo às considerações teóricas, tentamos reconstituir, no vasto e complexo tema das relações entre Estado e sociedade, a trajetória dos principais momentos dessas relações, procurando identificar os elementos capazes de contribuir para a resposta às questões básicas do trabalho. Ao final da elaboração do capítulo, confirmamos a dificuldade de analisar qualquer aspecto da sociedade contemporânea, a partir de uma única teoria. Como bem observou Ianni, citado naquele capítulo, vivenciamos um momento de grande instabilidade, mudança e aceleração histórica, levando a que os marcos teóricos sejam substituídos de modo extremamente rápido. As determinações estruturais, que durante um longo período constituíram a base de explicação das mudanças, perdem força diante das novas formas de participação social, construídas em torno de causas não diretamente referidas a interesses sócio-econômicos ou relações de poder, como as questões de gênero, geração, raça e etnia, ou as questões ambientais. A necessidade de conectar os processos de discussão política à deliberação pública, tem levado à busca de novos conceitos, como governabilidade e governança, ou à reavaliação de antigos, como sociedade civil e participação, atualizados na diversidade da conjuntura atual.

No segundo capítulo, procuramos resgatar a trajetória das relações Estado-sociedade no Brasil. Vimos como no início da organização da sociedade em torno dos movimentos populares, na década de 1970, havia uma postura negativa quanto ao relacionamento dos movimentos com o Estado e com outras formas de representação institucional, a exemplo dos partidos políticos e dos sindicatos. Na década seguinte, com a transição democrática e as mudanças no arcabouço político-institucional do país, os movimentos sociais modificaram suas concepções

e suas práticas, passando a adotar uma postura de diálogo com o Estado e defendendo a participação institucional como estratégia de luta. Era o momento dos chamados “novos movimentos sociais”, que extrapolavam as reivindicações específicas para apoiar e reivindicar as grandes causas sociais, em torno do movimento pela Assembléia Nacional Constituinte. A inserção na institucionalidade estatal era vista como forma de assegurar conquistas e direitos, redefinindo a gestão de políticas sociais e interferindo no padrão de regulação das relações entre Estado e sociedade civil. Nesse contexto e com a promulgação da Constituição Federal de 1988, teve início a institucionalização de conselhos de vários tipos, nos três níveis de governo. A maioria das informações contidas no capítulo já fazem parte de vários estudos realizados sobre o tema. O que fizemos foi tentar organiza-las, identificando os momentos significativos para o desenvolvimento do nosso objeto de estudo.

O terceiro e o quarto capítulos estão diretamente relacionados com a sistematização e análise dos dados da pesquisa, que são, basicamente, as entrevistas realizadas com conselheiros municipais, técnicos e consultores, direta ou indiretamente ligados à constituição dos conselhos estudados, além de documentos e publicações de vários tipos e fontes, indicados no início do capítulo terceiro.

Ao longo do processo investigativo, buscamos analisar as transformações por que passaram os conselhos, desde a sua implantação, no início da década de 1990. Para melhor compreender o processo, procuramos situa-lo historicamente, identificando as mudanças que se processaram na sociedade brasileira, desde a década de 1970, com as lutas pela conquista e pela extensão de direitos, assim como pela construção democrática do Estado. Registramos, em concordância com vários autores, que no plano internacional, o processo de reorganização do capitalismo em escala mundial, resultou num novo padrão de acumulação nos países centrais, com desdobramentos nos países da periferia do sistema. Naqueles países, a crise do Estado de Bem Estar, levou a novas modalidades de articulação entre o estatal e o privado, a partir do ideário neoliberal e da defesa do mercado como instância de mediação societária. No Brasil, as exigências de reorganização do capitalismo na periferia, resultou na crise do modelo nacional-desenvolvimentista, que desde os anos trinta regulava as relações entre Estado e sociedade. Assim, ao mesmo tempo em que, no plano estrutural, os determinantes econômicos e sociais de uma nova fase do desenvolvimento capitalista resultavam numa postura política de defesa do Estado mínimo, as lutas pela democratização da sociedade

brasileira, nos anos setenta e oitenta, eram direcionadas no sentido da ampliação do Estado e da construção de espaços públicos onde os diversos interesses pudessem se expressar. No entanto, é possível identificar, em diferentes graus e combinações, o autoritarismo, o clientelismo/paternalismo e o burocratismo, como modalidades presentes nessas novas relações entre Estado e sociedade, embora os “novos personagens em cena” procurem resistir a essas tendências, tentando construir ambientes propícios à consolidação da democracia.

A análise realizada permitiu localizar a origem dos conselhos municipais de desenvolvimento em Pernambuco nos primeiros projetos de desenvolvimento rural desenvolvidos no Nordeste, com o apoio do Banco Mundial, no final da década de 1970 e início da década de oitenta. Tratava-se do Programa de Apoio à Pequena Produção Rural - PAPP, criado num momento em que o Brasil enfrentava uma grande crise econômica, ao mesmo tempo em que iniciava o seu processo de abertura democrática. Como foi dito na introdução, o sub-programa do PAPP, denominado Apoio às Pequenas Comunidades Rurais – APCR, previa a criação de comissões ou conselhos municipais, integrados por representantes da sociedade civil e encarregados de refletir sobre as necessidades locais e propor a elaboração de projetos comunitários, a serem encaminhados aos coordenadores do programa. O PAPP, por sugestão do Banco Mundial, foi inserido em vários planos estaduais de governo na Região, incorporando nas propostas a dimensão participativa. Achemos interessante resgatar essa trajetória porque ela teve início numa época anterior à abertura política, onde predominavam os projetos de conteúdo autoritário. Certamente, a proposta participativa do PAPP dos primeiros tempos, embora utilizando conceitos e discursos parecidos aos utilizados pelo PRORURAL de agora, representava propostas distintas quanto à construção democrática. A revalorização do papel da sociedade civil na construção da democracia e da governabilidade fazem parte, atualmente, dos discursos das agências multilaterais de desenvolvimento, da ONU e suas agências e de algumas das maiores fundações privadas que apóiam ONGs em nível mundial. Nos primeiros tempos do PAPP, não existia esse consenso, e o programa foi pioneiro na proposta, havendo contribuído para o aprendizado democrático embora, a nosso ver, não houvesse a intenção de fazê-lo.

No decorrer da pesquisa, mapeamos algumas questões consideradas importantes para registrar o que há de específico nos conselhos estudados. A primeira dessas questões diz respeito à mudança no equilíbrio da representação, que passou, no caso dos conselhos do PRORURAL,

da paridade normalmente estabelecida para todos os tipos de conselhos, ou seja, 50% de representação governamental e 50% de representação da sociedade, para os atuais 80% das associações comunitárias e 20% para o restante, incluindo governo, bancos, ONGs, sindicatos e demais instituições que participam dos conselhos. Segundo apuramos nas entrevistas, essa mudança na paridade é muito festejada, sobretudo pelos representantes das associações de trabalhadores rurais, que se consideram vitoriosos na disputa com a representação governamental. A questão remete ao caráter ambivalente dos conselhos, que estão inscritos na administração municipal, mas são constituídos por representantes autônomos da sociedade civil. A prática das administrações municipais sempre foi vista, entre nós, como sinônimo de clientelismo, nepotismo, corrupção e ineficiência administrativa. Como bem observou José de Souza Martins (1994), as relações sociais escravistas e patrimonialistas cunharam a face de um capitalismo perverso em nossa sociedade, instituindo a política do favor na trama do tecido social. Essa trama percorre não apenas as relações entre ricos e pobres, mas também as relações entre os ricos e poderosos, gerando uma peculiar simbiose entre o privado e o público. Uma das conseqüências mais perversas dessa situação, é a dificuldade de instituir-se uma esfera pública fundada nas idéias de cidadania e participação. Nesse sentido, a multiplicação de conselhos pode não significar um avanço na construção democrática, ligando-se, em muitos casos, ao cumprimento de exigências formais para viabilizar o recebimento de recursos. Nas últimas décadas, como resultado da importância conferida ao nível local na promoção do desenvolvimento, tem havido uma crescente transferência de responsabilidades e de competências, do governo federal para os governos locais. Ao mesmo tempo, as administrações locais representam um caldo de cultura para a reprodução da subalternização dos segmentos mais pobres, que enfrentam grandes dificuldades para se organizarem e participarem efetivamente nos novos espaços de representação, criados a partir da Constituição de 1988. Entendemos que a mudança na composição dos conselhos municipais ligados ao PRORURAL, representa um avanço, no sentido de minimizar a influência da representação governamental e maximizar os esforços publicizadores dos segmentos representativos da sociedade civil, mesmo com as dificuldades enfrentadas no processo.

As observações sobre as especificidades das nossas administrações municipais, aplicam-se também às críticas feitas por vários entrevistados, a respeito do grande número de conselhos

instalados em cada município. Ouvimos, várias vezes, durante as entrevistas, a expressão “aqui tem conselho demais”, o que nos leva à reflexão sobre o significado desses espaços na construção da cidadania. Verificamos que várias pessoas participam, ao mesmo tempo, de vários conselhos setoriais, além do conselho municipal. Verificamos, também, que essa prática, na maioria das vezes, faz parte da estratégia de cooptação dos prefeitos, que colocam seus assessores eleitorais para representarem a Prefeitura nos conselhos municipais de saúde e educação, por exemplo, onde as verbas transferidas para o município, nessas áreas, representam um poder de barganha na conquista de votos.

A realidade da profusão de conselhos e sua manipulação, nos leva a supor que esse “choque de democracia”, em contextos marcados por longos períodos de ausência democrática e da prevalência de práticas clientelísticas e de corrupção, necessita de uma avaliação que leve em conta não apenas a questão formal, mas também a dimensão cultural e as especificidades de cada situação.

Outro ponto que ressaltamos no decorrer da pesquisa, diz respeito à disputa pela representação dos sindicatos rurais, nos conselhos municipais que pesquisamos. Como já foi observado no capítulo terceiro, em três municípios que visitamos, no Sertão do Pajeú, existe uma disputa acirrada entre os sindicatos rurais tradicionais e os recém-criados sindicatos do PRONAF, que congregam os trabalhadores ligados à agricultura familiar e tem assento nos conselhos municipais de desenvolvimento rural, ligados aquele programa. O que a situação parece indicar é a permanência do forte controle governamental, agora em nível federal, não apenas sobre a distribuição dos recursos dos programas governamentais, mas também sobre a representação da sociedade no espaço dos conselhos e sobre a própria organização sindical dos trabalhadores rurais. Segundo apuramos nas entrevistas, os conselhos do PRONAF são organizados com a assessoria dos técnicos ligados aquele programa e direcionados para facilitar o repasse dos recursos para cada município.

Achamos interessante registrar também a questão da trajetória individual do Coordenador Geral do PRORURAL, como determinante, em grande medida, da motivação da equipe técnica do programa, no que diz respeito às possibilidades de construção democrática, a partir das discussões e deliberações tomadas no espaço dos conselhos. A trajetória do referido coordenador também ressalta o papel da Igreja Católica na mobilização das populações rurais de vários municípios do sertão do Pajeú. Em todas as entrevistas realizadas naquela área,

foram feitas referências ao Bispo da Diocese de Afogados da Ingazeira, falecido recentemente, que foi responsável pela grande mobilização dos trabalhadores rurais durante os anos da ditadura militar. O Coordenador atual do PRORURAL se autodenomina “cria de Dom Francisco”, dizendo que o sentimento de justiça e a disposição para a luta por uma sociedade mais igualitária, foram marcas deixadas pelo religioso que ainda hoje ressaltam a sua trajetória pessoal e fazem a diferença dos conselhos municipais, dos sindicatos e de outras organizações civis presentes na região.

As reflexões desenvolvidas no decorrer do trabalho, apontaram múltiplos desafios para a consolidação dos conselhos municipais de desenvolvimento como esferas públicas democráticas no âmbito local. Os desafios se colocam tanto no campo governamental como no campo da sociedade civil. Na área governamental, a maior dificuldade está relacionada às resistências, por parte dos executivos municipais e dos representantes governamentais nos conselhos, a que as definições sobre as políticas públicas, geralmente tomadas nos níveis superiores da administração, sejam abertas à participação e ao controle social, retirando-as do controle exclusivo da burocracia estatal. No que diz respeito à representação da sociedade civil, especialmente dos segmentos menos favorecidos, observamos que além da heterogeneidade dos interesses presentes na sua constituição, o nível educacional e a participação mais ou menos recente na vida política, tem influenciado negativamente na criação de consensos e na elaboração de propostas coletivas.

A análise desenvolvida sobre os conselhos municipais de desenvolvimento, embora referida a um tipo específico de conselho, com suas particularidades e condicionantes históricos, traz questionamentos que dizem respeito também a outros tipos de conselho, como ficou evidenciado no terceiro e quarto capítulos, quando, a partir da análise de documentos já produzidos sobre alguns conselhos setoriais, buscamos estabelecer comparações entre os problemas e as potencialidades comuns aos dois tipos de esfera pública.

Constatamos que são grandes os limites impostos à participação e ao controle efetivo da sociedade civil sobre as decisões dos conselhos, mas temos algumas observações a fazer sobre as conquistas e as possibilidades de mudança da situação. Nesse sentido, achamos importante destacar três aspectos.

O primeiro deles diz respeito ao aprendizado dos conselheiros, na busca pela conquista e afirmação de direitos. Muito se tem falado sobre a necessidade de “capacitar” os conselheiros,

sobretudo os representantes da sociedade civil, para que possam atuar mais efetivamente nas reuniões. Durante as entrevistas, percebemos um certo amadurecimento no trato das questões que lhes dizem respeito, o que nos leva a relativizar essas afirmações de incapacidade dos conselheiros.

O segundo aspecto que resulta, possivelmente, do primeiro, se refere ao posicionamento crítico dos conselheiros civis com relação à postura dominante dos representantes do governo local e dos representantes governamentais de uma maneira geral. A postura crítica que percebemos durante as entrevistas certamente tem contribuindo para a mudança no comportamento clientelista que dominou, por muito tempo, as relações entre Estado e sociedade, no nível local. A mudança é lenta, mas já pode ser percebida.

O terceiro aspecto está relacionado com a constatação de uma consciência crítica, da parte, principalmente, dos representantes civis, acerca de questões importantes do mundo contemporâneo, como, por exemplo, o meio ambiente, as questões de gênero, raça e etnia, geração e problemas ligados às crianças e adolescentes, além da necessidade de articulação com outros espaços participativos e outros níveis de governo, para a solução dos problemas locais. Os conselheiros entrevistados, mesmo aqueles com nível educacional inferior, falam com uma certa desenvoltura sobre essas questões, trazidas para discussão nos conselhos, na maioria das vezes, por exigência dos órgãos financiadores dos projetos desenvolvidos localmente, resultando em um aprendizado que se reforça pela influência dos meios de comunicação, além do trabalho desenvolvido por ONGs e outras organizações que disseminam essas idéias.

A polêmica a respeito do significado político dos conselhos e das conseqüências de sua institucionalização sobre a construção da cidadania, continuam despertando posições críticas e questionadoras quanto à participação da sociedade civil nesses espaços. Nas sociedades contemporâneas, a ação dos múltiplos atores e a polarização de interesses, expressos de variadas formas, tem levado a que elas se caracterizem como sociedades resolutivas de conflitos, onde os que ganham conseguem impor seus padrões de sociabilidade. E o resultado, como é largamente conhecido, tem sido a prevalência da competição, do individualismo, do crescimento da pobreza, da expansão predatória e da destruição do meio ambiente, como principais características dessa nova sociabilidade. Há uma percepção generalizada sobre a necessidade de mudar as formas de ver o mundo e de atuar na sociedade, mas questiona-se

sobre quem seriam os atores capazes de promover essas mudanças. Os movimentos sociais, durante quase duas décadas, foram depositários das esperanças nesse sentido. E muitas de suas reivindicações, no caso da sociedade brasileira, se converteram em direitos, assegurados na Constituição Federal de 1988. Com a institucionalização dos espaços reivindicativos assegurados pelos conselhos de vários tipos, a partir da década de 1990, os movimentos sociais, que antes se colocavam “de costas” para o Estado, adotaram uma posição de diálogo que, para muitos estudiosos, contribuiu para o arrefecimento da luta política.

A polêmica mobilização versus institucionalização tem ocupado muito espaço nas discussões sobre o assunto, alimentada, em grande medida, pelo fraco desempenho dos conselhos e outros espaços institucionais participativos, pela perda de vitalidade dos movimentos sociais, pela burocratização de muitas ONGs, pela reestruturação produtiva e suas conseqüências sobre a organização política dos trabalhadores, pelo papel desempenhado pelo Estado na compatibilização de interesses e solução de conflitos, enfim, por um novo panorama social e político a requerer novas posturas e posicionamentos.

As dificuldades para a construção democrática e o exercício da cidadania que identificamos no nosso trabalho sobre os conselhos, estão presentes em vários estudos já realizados sobre o tema, sobretudo na última década. Mas, tendo em vista a rapidez e a complexidade das mudanças que vivenciamos atualmente, entendemos que sempre é possível trazer algo novo para o debate. Além disso, alimentamos a esperança de que as incertezas e os desafios presentes no processo da construção democrática estão a requerer um posicionamento otimista, como o adotado por Hardt e Negri em suas análises sobre o Império, citadas no primeiro capítulo deste trabalho. Concordamos com aqueles autores quando argumentam que não devemos ficar saudosos das antigas formas de dominação, uma vez que os múltiplos processos que chamamos de globalização não são unificados nem unívocos e as forças criadoras presentes no mundo contemporâneo são capazes de construir uma organização política alternativa de fluxos e intercâmbios globais. As mobilizações sociais que se disseminam por toda parte, constituem indícios dessas mudanças e apontam para a necessidade de uma re-interpretação da questão social que trate não apenas do conflito entre capital e trabalho, mas incorpore a emergência dos múltiplos atores e a polarização de interesses que caracteriza o mundo contemporâneo.

O estudo, um tanto modesto, que desenvolvemos sobre os conselhos, teve o propósito, um tanto ousado, de contribuir para o aprofundamento dessas discussões sobre a democracia, trazendo reflexões e questionamentos que possam motivar e direcionar novas pesquisas. Esperamos ter conseguido alguma coisa nesse sentido.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Ricardo (1998) – **Paradigmas do Capitalismo Agrário em Questão**. Ed. HUCITEC/UNICAMP, São Paulo/Campinas, 2ª ed.

ABRAMOVAY, Ricardo e BEDUSCHI FILHO, L.C. (2004) – **Desafios para o Desenvolvimento das Regiões Rurais**, in Nova Economia, set/dez 2004, Belo Horizonte.

ABRANCHES, M. e AZEVEDO, Sérgio (2004) – **A Capacidade dos Conselhos Setoriais em Influenciar Políticas Públicas: Realidade ou Mito?**, in Azevedo, Sergio et al. (org) “Governança Democrática e Poder Local”, Revan/Fase, Rio de Janeiro.

ARBIX, Glauco et al. (org) (2001) - **Razões e Ficções do Desenvolvimento**, Ed. UNESP/Edusp, São Paulo.

ALEXANDER, Jeffrey C. (1999) – **A Importância dos Clássicos** , in “Teoria Social Hoje”, Guiddens, Anthony e Turner, Jonathan, (org) Ed. UNESP, São Paulo.

ANDRADE, Manuel Correia de (1998) - **A Terra e o Homem no Nordeste**, Editora Universitária UFPE, Recife, 6ª ed.

ANTUNES, Ricardo (org.) (2006) – **Riqueza e Miséria do Trabalho no Brasil**, Ed. Boitempo, São Paulo.

ARATO, Andrew (1995) - **Ascensão, declínio e reconstrução do conceito de sociedade civil – orientações para novas pesquisas**, in Revista Brasileira de Ciências Sociais, ano 10, nº 27, ANPOCS, São Paulo.

AVRITZER, Leonardo – (1996) **A Moralidade da Democracia**, ed. Perspectiva/UFMG, São Paulo/Belo Horizonte.

----- (2002) **O Orçamento Participativo: As Experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte**, in Dagnino, Evelina (org) “Sociedade Civil e Espaços públicos no Brasil”, Ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro.

AVRITZER, Leonardo e Costa, Sérgio (2006) - **Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública**, in “América Latina Hoje: conceitos e interpretações”, Domingues J.M. e Maneiro, M. e. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.

BANCO MUNDIAL (1990) - **Política Urbana e Desarrollo Econômico: um programa para el decênio de 1990.**

BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Melo (2004) – **Ensaio Sobre o Capitalismo no Século XX**, ed. UNESP/UNICAMP, São Paulo

BOBBIO, Norberto (1987) – **Estado, Governo, Sociedade – Para uma teoria geral da política**, Ed. Paz e Terra, São Paulo.

BORÓN, Atílio (1994) – **Estado, Capitalismo e Democracia na América Latina**, Ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro.

----- (1999) – **Os “novos Leviatãs” e a polis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina**, in Pós-neoliberalismo II – que Estado para que democracia?, ed. Vozes, Petrópolis RJ, 3ª ed.

BORÓN, Atílio et. Al. (2003) – **América Latina – Estado e Reformas Numa Perspectiva Comparada**, Ed. Cortez, São Paulo.

BOURDIEU, Pierre (1997) - **Razões Práticas – Sobre a Teoria da Ação**, Editora Papirus, Campinas, S. Paulo

----- (1992) - **A Economia das Trocas Simbólicas**, Ed. Perspectiva, São Paulo.

BOURDIN, Alain (2001) - **A Questão Local**, trad. de Orlando S. Reis, ed DP&A, Rio de Janeiro.

BRUMER, Anita e BAUMGARTEN, Maíra (2000) - **Sociedade Civil e Estado Social**, Ed. UFRGS, Porto Alegre, RS.

CARDOSO, Fernando Henrique e FALETTO, Enzo (1970) – **Dependência e Desenvolvimento na América Latina**, Zahar Ed., Rio de Janeiro

CARDOSO, Fernando Henrique (1977) – **O Estado na América Latina**, in “O Estado na América Latina”, Paulo Sergio Pinheiro (Coord), CEDEC/Paz e Terra, Rio de Janeiro.

----- (1980) - **As idéias e seu lugar – Ensaio sobre as teorias do desenvolvimento**, Ed. Vozes/CEBRAP, São Paulo.

CARNOY, Martin (1988) - **Estado e Teoria Política**, Ed. Papirus, São Paulo, 2ª ed.

CARVALHO, José Murilo de (2001) – **Cidadania no Brasil – O Longo Caminho**, Ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.

CASTRO, Josué de (2007) – **Geografia da Fome**, Ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 7ª ed.

CASTELLS, Manuel (1999) - **Para o Estado-Rede: Globalização Econômica e Instituições Políticas na Era da Informação**, in Pereira L.C.B., “Sociedade e Estado Em Transformação”, ed. UNESP/São Paulo e ENAP/Brasília.

CASTELLS, Manuel e BORJA, Jordi (1996) - **Local y Global: la gestión de las ciudades em la era de la información**, Madrid, mimeo.

CODATO, Adriano Nervo (1997) – **Sistema Estatal e Política Econômica no Brasil Pós-64**, ANPOCS/UFPR, Ed. HUCITEC, São Paulo,.

COHEN, Jean L. e ARATO, Andrew (1992) - **Civil Society and Political Theory**, MIT Press, Cambridge.

CORTES, Soraya M.V. (2004) – **Arcabouço Institucional e Participação em Conselhos Municipais de Saúde e Assistência Social**, in Azevedo, Sergio et al. (org) “Governança Democrática e Poder Local”, Revan/Fase, Rio de Janeiro

DAGNINO, Evelina (2002) – **Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil**, in Dagnino, Evelina (org) “Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil”, Ed. Paz e Terra, São Paulo.

DAGNINO, Evelina, OLVERO, Alberto J. e PANFICHI, Aldo (2006) – **Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina**, in Dagnino, Evelina, Olvero, Alberto J. e Panfich, Aldo, “A Disputa pela Construção Democrática na América Latina” Ed. Paz e Terra/Unicamp, São Paulo.

DAHL, Robert A. (2005) - **Poliarquia: participação e oposição**, Ed. USP, São Paulo.

DELGADO, G.C. (1990) - **Agricultura e Políticas Públicas**, IPEA, Brasília.

DURIGUETTO, Maria Lúcia (2007) – **Sociedade Civil e Democracia – Um Debate Necessário**, Ed. Cortez, São Paulo

DINIZ, Eli (1997) – **Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90**, in “Reforma do Estado e Democracia no Brasil”, Diniz, Eli e Azevedo, Sérgio (org), Ed.UNB/ENAP, Brasília.

DUPAS, Gilberto (1999) - **A Lógica Econômica Global e a Revisão do Welfare State: a Urgência de um Novo Pacto**, Pereira, L.C.B. et al., “Sociedade e Estado em Transformação”. Ed. UNESP/São Paulo e ENAP/Brasília.

EVANS, Peter (1993) - **O Estado como Problema e como Solução**, in Lua Nova nº 28.

EVANS, Peter et al. (1985) - **Bringing the State Back**, Cambridge University Press.

FERNANDES, Florestan (1976) - **A Revolução Burguesa no Brasil – Ensaio de Interpretação Sociológica**, Ed. Zahar, Rio de Janeiro, 2ª ed.

----- (1979) - **Apontamentos sobre a “Teoria do Autoritarismo”**, Ed. HUCITEC, São Paulo.

FIORI, José Luís (1997) – **Globalização, Hegemonia e Império**, in “Poder e Dinheiro – Uma Economia Política da Globalização”, Tavares M.C. e Fiori, J.L. (org), Ed. Vozes. Petrópolis/RJ.

----- (2001) - **Brasil no Espaço**, Ed. Vozes, Petrópolis/RJ

FREIXO, Adriano e Munteal Filho, Oswaldo (org) (2005) – **A Ditadura em Debate: Estado e Sociedade nos anos do autoritarismo**, Ed. Contraponto, Rio de Janeiro.

FURTADO, Celso (1983) – **A Nova Dependência – Dívida Externa e Monetarismo**, Ed, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 5ª ed.

----- (1963) - **Formação Econômica do Brasil**, Ed. Fundo de Cultura, Rio de Janeiro, 5ª. Ed.

----- (1964) - **Dialética do Desenvolvimento**, Ed. Fundo de Cultura, Rio de Janeiro.

GIANOTTI, José Arthur (2000) – **Certa Herança Marxista**, Cia. das Letras, São Paulo

GILL, Stephen R. (1993) – **Neo-Liberalism and the Shift Towards a US-Centred Transnacional Hegemony**, in “Restructuring Hegemony in the Global Political Economy – The Rise of Transnacional Neo-liberalism in the 1980s”, ed. by Henk Overbeck, Routledge, London and New York.

GOHON, Maria da Glória (1997) – **Teorias dos Movimentos Sociais**, Ed. Loyola, São Paulo.

----- (2001) – **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**, Ed. Cortez, São Paulo.

----- (2003) – **Movimentos Sociais no Início do Século XXI**, Ed. Vozes, Petrópolis/RJ

----- (2005) – **O Protagonismo da Sociedade Civil – Movimentos Sociais, ONGs e Redes Solidárias**, Ed. Cortez, São Paulo.

GÓMEZ, José Maria (2000) - **Política e Democracia em Tempos de Globalização**, ed. Vozes, Petrópolis, RJ.

GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO (2006) - **Cenários Agropecuários de Pernambuco – Arranjos Produtivos por Região de Desenvolvimento**.

----- **Projeto Renascer**

----- **Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural**.

GRAMSCI, Antonio (1971) - **Selections from Prison Notebooks**, New York.

GRAU, Nuria Cunill (1998) – **Repensando o Público Através da Sociedade – Novas Formas de Gestão Pública e Representação Social**, ed. Revan/ENAP, Rio de Janeiro/ Brasília.

GUIMARÃES, Alberto Passos (1981) – **Quatro Séculos de Latifúndio**, Ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 5ª ed.

HABERMAS, Jurgen (ed.2003) - **Mudança Estrutural da Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**, Ed. Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro (trad. Flávio Kothe)

----- (1993) - **Passado como Futuro**, Ed. Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro, trad. Flávio B. Siebeneichler.

----- (1990) - **Soberania popular como procedimento: um conceito normativo de espaço público**, in Novos Estudos CEBRAP nº 26.

HARDT, Michael e NEGRI, Antonio (2001) – **Império**, Ed. Record, São Paulo (tradução Berilo Vargas)

HARVEY, David (2005) – **A Produção Capitalista do Espaço**, Ed. Annablume, São Paulo.

HOLANDA, Sérgio Buarque de (1995) – **Raízes do Brasil**, Companhia das Letras, São Paulo. 26ª ed.

HOUTZAGER, Peter P. (2004) – **Os Últimos Cidadãos**, Ed. Globo, São Paulo.

HUNTINGTON, Samuel P. (1994) - **A terceira onda. A democratização do século XX**, Ed. Ática, São Paulo.

IANNI, Octávio (1965) - **Estado e Capitalismo – Estrutura Social e Industrialização no Brasil**, ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.

----- (1971) - **Estado e Planejamento Econômico no Brasil: 1930-1970**, ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.

----- (1992) - **A Sociedade Global**, Ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE (1990) - **Participação político-social**, Rio de Janeiro.

----- CENSOS DEMOGRÁFICOS 1970,1980,1991,2000

JACOBI, Pedro (1989) – **Movimentos Sociais e Políticas Públicas**, Ed. Cortez, São Paulo.

----- (1990) - **Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos para o debate**, in Lua Nova nº 20, São Paulo.

JARA, Felipe Hevia de La (2006) **A Institucionalização da Participação Cidadã: análise dos marcos legais da participação na América Latina**”, in Dagnino, Evelina, Olvera, Alberto J. e Panfichi, Aldo, “A Disputa pela Construção Democrática na América Latina”, Paz e Terra/Unicamp, São Paulo.

JUNIOR, Caio Prado (2007) – **Formação do Brasil Contemporâneo**, Ed. Brasiliense, São Paulo, 10ª reimp.

JUNIOR, Orlando Alves S. (2001) - **Democracia e Governo Local**, ed. Revan/FASE, Rio de Janeiro.

KRAWCZYK, Nora Rut e WANDERLEY, Luiz Eduardo (org) (2003) – **América Latina: Estado e reformas numa perspectiva comparada**, Ed. Cortez, São Paulo.

LAHUERTA, Milton (2003) – **O século XX brasileiro: autoritarismo, modernização e democracia**, Ed. UNESP, São Paulo.

LIMA, Rosa M.C. e BITOUN, Jean (2004)– **Os Conselhos Municipais da Região Metropolitana d Recife: Aspectos da Cultura Cívica**, in Azevedo, Sergio et al. (org), “Governança Democrática e Poder Local”, Revan/Fase, Rio de Janeiro.

MANEIRO, Maria (2006) - **Movimentos Sociais e Estado: uma perspectiva relacional.**, in Domingues J.M. e Maneiro, M. “América Latina Hoje: conceitos e interpretações”, trad. Sílvia Costa , Ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.

MARQUES, Eduardo César (2000) - **Estado e Redes Sociais: permeabilidade e coesão na políticas urbanas no Rio de Janeiro**, Ed. Revan/Fapesp, Rio de Janeiro

MARTINS, José de Souza (1996) - **O Cativo da Terra**, Ed. Hucitec, São Paulo.

----- (1980) - **Expropriação e Violência – A Questão Política no Campo**, Ed. Hucitec, São Paulo.

MARTINS, Mônica Dias (org) (2004) – **O Banco Mundial e a Terra**, Ed. Viramundo, São Paulo.

MARX, Karl (1971) – **O Capital: crítica da economia política**, Ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.

----- (ed.2003) – **O Dezoito Brumário de Luiz Bonaparte**, Ed. Centauro, São Paulo.

MARX Karl e ENGELS Friederick (ed.200 ) – **Manifesto do Partido Comunista 1848**, Ed. L&PM, Porto Alegre, RS., trad.Sueli T.B.Cassal.

MEDEIROS, Leonilde Sérvolo (2002) – **Movimentos Sociais, Disputas Políticas e Reforma Agrária de Mercado no Brasil**, CPDA/UFRRJ e UNRISD, Rio de Janeiro.

MENDONÇA, Sonia Regina (1997) – **O Ruralismo Brasileiro**, Ed. HUCITEC, São Paulo

MOTTA, Helena (2000) - **Crise e Reforma do Estado Brasileiro**, Ed. UFJF, Minas Gerais.

NETO, Wenceslau Gonçalves (1997) – **Estado e Agricultura no Brasil**, Ed. HUCITEC, São Paulo

NEVES, Delma P. (1997) – **Os Fornecedores de Cana e o Estado Intervencionista**, EDUFF, Niterói, RJ

NORTH, Douglas (1990) - **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**, Cambridge University Press.

O'DONNELL, Guillermo (1997) - **Democracia Delegativa**, in Contrapuntos, Ed. Paidós, Buenos Ayres.

----- (1993) - **Acerca del Estado, la Democratización y Algunos Problemas Conceptuales. Una Perspectiva Latinoamericana con Referencia a Países Póscomunistas**, Ed. Paidos, Buenos Ayres.

OFFE, Claus (1999) - **A Atual Transição da História e Algumas Opções Básicas para as Instituições da Sociedade**, in Pereira L.C.B. “Sociedade e Estado em Transformação”, ed. UNESP/São Paulo e ENAP/Brasília.

----- (1985) - **Capitalismo Desorganizado - transformações contemporâneas do trabalho e da política**, Ed. Brasiliense, São Paulo.

----- (1988) - **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**, Ed. Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro (trad. Bárbara Freitag).

OLIVEIRA, Francisco (1999) – **Privatização do Público, Destituição da Fala e Anulação da Política: o totalitarismo neoliberal**, in “Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e a hegemonia global”, Ed. Vozes, Petrópolis, RJ.

----- (1999) - **Á sombra do Manifesto Comunista: Globalização e reforma do Estado na América Latina**, in Pós-neoliberalismo II – que Estado para que Democracia?, Ed. Vozes, Petrópolis RJ, 3ª ed.

----- (1998) - **Os Direitos do Antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**, Ed. Vozes, Petrópolis, RJ.

ORTIZ, Renato (org) (1983) - **Pierre Boudieu – Sociologia**, Ed. Ática, São Paulo.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser (1996) – **Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil – Para Uma Nova Interpretação da América Latina**, Ed. 34, São Paulo.

----- (1999) - **Sociedade Civil: sua democratização para a Reforma do Estado**, in Pereira, L.C.B. et al. (org) “Sociedade e Estado em Transformação”, UNESP/São Paulo e ENAP/Brasília.

POLANYI, Karl (2000) – **A Grande Transformação – As origens da nossa época**, Ed. Campus, Rio de Janeiro, 2ª ed., trad. Fanny Wrabel.

PUTNAM, Robert D. (2002) - **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna**, ed. FGV, Rio de Janeiro.

RAICHELIS, Raquel (1988) – **Legitimidade Popular e Poder Público**, Ed. Cortez, São Paulo.

----- (2005) – **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social**, Ed. Cortez, São Paulo, 3ª edição.

RAMALHO, José Ricardo e SANTANA, Marco Aurélio (2004) - **Sociologia do Trabalho no Mundo Contemporâneo**, Jorge Zahar Ed., Rio de Janeiro.

RAMOS, Pedro (1999) – **Agroindústria Canavieira e Propriedade Fundiária no Brasil**, Ed. HUCITEC, São Paulo.

RANCIÈRE, Jacques (1996) - **O Desentendimento - política e filosofia**, Ed. 34, São Paulo.

ROSSIAUD, Jean e SCHERER-WARREN, Ilse (2000) – **A Democratização Inacabável: As memórias do Futuro**, Ed. Vozes, Petrópolis/RJ.

SANTOS, João de Almeida - **O Princípio da Hegemonia em Gramsci**, Editora Vega, Lisboa

SANTOS, Boaventura de Souza (1999) - **Para uma Reinvenção Solidária e Participativa do Estado**, in Pereira. L.D.Bresser et al. “Sociedade e Estado em Transformação”, UNESP/São Paulo – ENAP/Brasília.

SANTOS, Theotônio (2000) – **A Teoria da Dependência – Balanço e Perspectivas**, Ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.

SANTOS, Wanderley Guilherme (1988) - **Gênese e Apocalipse – Elementos para uma teoria da crise institucional latino-americana**, in Novos Cadernos CEBRAP, nº 20, outubro/1988.

----- (1993) - **Razões da Desordem**, Ed. Rocco, Rio de Janeiro, 2ª ed.

SILVA, José Graziano (1996) – **A Nova Dinâmica da Agricultura Brasileira**, UNICAMP/IE, Campinas/SP

SILVA, Marcelo K. e SCHNEIDER, Sergio – **A Participação dos Agricultores nas Políticas de Desenvolvimento Rural: Uma Análise do Pronaf Infra-estrutura e Serviços no Estado do Rio Grande do Sul (1997-2000)**, in Schneider,Sergio et.al (org) “Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural”, Ed.UFRGS, Porto Alegre.

SMITH, Adam (2003 ) – **A Riqueza das Nações**, Ed. Martins Fontes, São Paulo, trad. Alexandre Rodrigues e Eunice Ostrensky do original The Wealth of Nations, 1776.

SOLA, Lourdes (1999) – **Reformas do Estado para qual Democracia? O lugar da Política**, in Bresser Pereira, L.C., Wilhelm, Jorge e Sola, Lourdes (org), “Sociedade e Estado em Transformação”, Ed. UNESP, ENAP.

SORJ, Bernardo (1980) – **Estado e Classes Sociais na Agricultura Brasileira**, Zahar Ed., Rio de Janeiro

----- (2001) – **A Nova Sociedade Brasileira**, Rio de Janeiro, Zahar, 2ª ed.

----- (2004) – **A Democracia Inesperada**, Jorge Zahar Ed., Rio de Janeiro.

----- (2001) - **A Construção Intelectual do Brasil Contemporâneo**, Jorge Zahar Ed., Rio de Janeiro.

SORJ, Bernardo e MARTUCCELLI, Danilo (2008) - **O Desafio Latino-americano: coesão social e democracia**, Ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.

SOUZA, Angelita Matos (2001) - **Estado e Dependência no Brasil (1889-1930)**, Ed. Annablume, São Paulo.

SOUZA, Jessé e MATTOS, Patrícia (2007) – **Teoria Crítica no Século XXI**, Ed. Annablume, São Paulo.

SUNKEL, Osvaldo (1999) - **Globalização. Neoliberalismo e a Reforma do Estado**, in Pereira, L.C.B. et al. “Sociedade e Estado em Transformação”, ed. UNESP/São Paulo e ENAP/Brasília.

TATAGIBA, Luciana (2000) – **Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil**, in Dagnino, Evelina (org), “Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil”, ed. Paz e Terra, São Paulo.

TAPIA, J.R.B e GIESTEIRA, L.F. - **O Estado como Instituição: Do Bringing the State Back in à Economia Política Institucionalista de Chang e Evans**.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso (2001) - **O local e o Global: limites e desafios da participação cidadã**, ed. Cortez, São Paulo, ed.EQUIP, Recife e ed. UFBA.

THERBORN, Goran (1999) – **As Teorias do Estado e seus Desafios no Fim do Século**, in “Pós-Liberalismo II – que Estado para que democracia”, Atílio Borón et al. (org), Ed. Vozes, Petrópolis, Rio de Janeiro.

TOPALOV, Christian (1978) – **Estruturas Agrárias Brasileiras**, Ed. Francisco Alves, Rio de Janeiro.

TOPIK, Steven (1987) – **A Presença do Estado na Economia Política do Brasil de 1889 a 1930**, Ed. Record, Rio de Janeiro.

VELASCO E CRUZ, Sebastião C. (2004) – **Globalização, Democracia e Ordem Internacional**, Ed.UNICAMP/Ed.UNESP, São Paulo.

WEFFORT, Francisco (1992) - **Novas Democracias. Que democracias**, in Lua Nova n°27, São Paulo.

----- (1980) - **O populismo na política brasileira**. Ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 2ª ed.