

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

GLEIDYLUCY OLIVEIRA DA SILVA

**VOZES DO SILÊNCIO: PARTICIPAÇÃO E DELIBERAÇÃO NO NORDESTE
BRASILEIRO – UMA ANÁLISE A PARTIR DO TERRITÓRIO RURAL DO LITORAL
NORTE DE ALAGOAS**

Maceió

2011

GLEIDYLUCY OLIVEIRA DA SILVA

**VOZES DO SILÊNCIO: PARTICIPAÇÃO E DELIBERAÇÃO NO NORDESTE
BRASILEIRO – UMA ANÁLISE A PARTIR DO TERRITÓRIO RURAL DO LITORAL
NORTE DE ALAGOAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia, da Universidade Federal de Alagoas, para a obtenção do grau de mestre.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Mayer

Maceió

2011

Catálogo na fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico
Bibliotecária Responsável: Helena Cristina Pimentel do Vale

S586v Silva, Gleidylucy Oliveira da.
Vozes do silêncio: participação e deliberação no nordeste brasileiro :
uma análise a partir do território rural do litoral norte de Alagoas /
Gleidylucy Oliveira da Silva. – 2011.
135 f.

Orientador: Ricardo Mayer.
Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal de
Alagoas. Instituto de Ciências Sociais. Maceió, 2011.

Bibliografia: f. 129-134.
Apêndices: f. 135.

1. Democracia. 2. Participação social – Brasil, Nordeste. 3. Patro-
nagem. 4. Participação política – Brasil, Nordeste. 5. Sociologia. I. Título.

CDU: 316.454.2



UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS - UFAL
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS - ICS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA - PPGS



TERMO DE APROVAÇÃO

GLEIDYLUCY OLIVEIRA DA SILVA

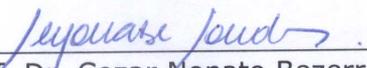
Título do Trabalho: **VOZES DO SILÊNCIO: PARTICIPAÇÃO E DELIBERAÇÃO NO NORDESTE BRASILEIRO – UMA ANÁLISE A PARTIR DO TERRITÓRIO RURAL DO LITORAL NORTE.**

Dissertação aprovada como requisito para obtenção do grau de Mestre em Sociologia, pelo programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Alagoas, pela seguinte banca examinadora:

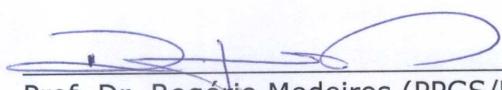
Orientador:

Prof. Dr. Ricardo Mayer (PPGS/UFAL)

Examinadores:



Prof. Dr. Cezar Nonato Bezerra Candeias (PPGS/UFAL)



Prof. Dr. Rogério Medeiros (PPGS/UFAL)

Maceió, 28 de Abril de 2011.

Dedico à minha mãe, Irene Xavier, mulher guerreira e meu exemplo de vida, pela sua total dedicação e esforço para meu acesso à educação!

Eu me vejo nas mãos e nos olhos daqueles que habitam este chão
Calejados pela lida, pelo esforço cotidiano de viver, de sobreviver
Sinto o nó da garganta que faz baixar a cabeça diante dos poderosos
E que rasga o peito pela resignação de não poder, não saber falar...
Me vejo nos corpos marcados pela sorte de nascer pobre
E de só saber o que é sê-lo por viver em sua condição
Me vejo no sorriso que teima a ultrapassar a angústia
E que mantém aberta a esperança
De um descanso, de um alento, de sonho, de pão

(Autora, 2011)

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Irene Xavier e Geraldo Frutuoso, porque tiveram a coragem de deixar sua terra para viver na capital e poder oferecer condições de estudos para suas três filhas. Sem seu esforço retirante, semelhante ao de milhares de nordestinos brasileiros, eu não chegaria a esta etapa da minha vida. Mesmo sem a titulação acadêmica, me deram as melhores lições que tenho: a honestidade e a paixão de me dedicar plenamente em cada tarefa que me proponho a desenvolver.

As minhas duas irmãs, Gleide e Dilma, minhas companheiras, minhas parceiras de caminhada, que sofreram junto comigo todos os entraves e desafios da falta de oportunidade que muitos pobres amargam no nosso país. Somos exceção à regra e estamos unidas, como três boas mosqueteiras...

Ao meu amado e querido esposo, Lucas Maia, a quem agradeço pela paciência, estímulo e confiança. Pelas longas conversas que ajudaram a clarificar o caminho e pelo amor dedicado nestes 9 anos juntos.

A minha segunda mãe, Tia Édila, escolhida pelo meu coração desde pequenininha, que nos esteio de minha vida sempre me ajudou a trilhar o caminho do bem e da verdade, mesmo que para isso tenhamos que pagar um preço muito alto. Muito obrigada pelo cuidado que sempre teve comigo.

Ao amigo Flávio Santos e à Profa. Dra. Cibele Rodrigues, pacientes ajudadores e professores das Ciências Sociais. Suas orientações e críticas me fizeram ficar “mais inteligente”.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Ricardo Mayer, que acreditou no meu trabalho e foi peça fundamental no desenvolvimento de minha pesquisa e desta dissertação. Sua real e minuciosa orientação ajudou esta jornalista a executar o ofício de socióloga.

Ao pessoal que faz parte do Colegiado Territorial do Litoral Norte, que me emprestou suas histórias e suas vidas e que permitiu observar e participar de seu cotidiano de forma a dar corpo a esta pesquisa. Também aos colegas de mestrado, à coordenação do PPGS, ao Gilnison Ramos (secretário da pós) e a todos e todas

que, de forma direta e indireta, me acompanharam neste período. A convivência com vocês tornou possível a conclusão deste mestrado.

E por fim, não por último, a Deus, que esteve me guiando por todo o meu caminho!

Muito obrigada!

RESUMO

Este trabalho versa sobre a questão da participação política dentro de uma política pública específica: o Programa Territórios Rurais, instituído no Brasil desde 2003. Neste sentido, buscamos analisar, por meio da deliberação e das relações políticas no Litoral Norte de Alagoas, os embates entre a proposta de participação apoiada nos pressupostos da democracia participativa e a realidade marcada por hierarquias sociais. Assim, apoiados na sociologia pragmática de Boltanski, que desenvolve seus trabalhos sobre as ordens de legitimação moral elencadas numa situação de disputa e/ou crítica, e também no conceito de patronagem desenvolvido por Lanna, no seu trabalho sobre relações tradicionais no Nordeste brasileiro, buscamos trazer contribuições para o debate em torno da participação e da ação do Estado que se desenha na sociologia política contemporânea. Ao mesmo tempo, percebemos como há uma tradição que se assenta no silêncio não reivindicativo e na resignação em torno da política. Por fim, identificamos diversas lógicas que são acionadas pelos indivíduos envolvidos numa situação de debate e as analisamos a partir da tipologia boltanskiana das citès.

Palavras-chave: Democracia, Participação Social, Nordeste, Patronagem

ABSTRACT

This dissertation discusses the political participation within a particular public policy: the Rural Territory Program, established in Brazil since 2003. Through deliberation and political relations on the northern coast of Alagoas, the conflicts between the proposed contribution supported the assumptions of participatory democracy and the reality recognized by social hierarchies were analyzed. Thus, supported by pragmatic sociology of Boltanski, which develops its work on the moral legitimacy of orders listed in a situation of competition and / or criticism, besides the concept of patronage developed by Lanna, in his work on traditional relationships in Northeastern Brazil, we aim to contribute to the discussion on state participation and action comprehended on contemporary political sociology. At the same time, it's easily perceived the existence of a tradition that relies in silence and resignation regarding politics. Finally, we identified several reactions triggered by individuals during debates and analyzed it through boltanskian citès typology.

Keywords: Democracy, Social Participation, Brazilian Northeast, Patronage

LISTA DE QUADROS E MAPAS

QUADROS:

QUADRO 1 - Principais características das ordens de legitimação moral	57
QUADRO 2 - Estrutura organizacional do Território do Litoral Norte.....	73
QUADRO 3 - Origem das cidades do Litoral Norte por ano de emancipação ...	78

MAPAS:

MAPA 1 - Área canavieira do Estado de Alagoas	78
---	----

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 -	Esquema Analítico de Boltanski – Citès	26
TABELA 2 -	Assuntos apresentados na reunião 1 (divididos por deliberação e encaminhamentos)	99
TABELA 3 -	Justificação dos assuntos deliberados e encaminhamentos na reunião 1.....	100
TABELA 4-	Assuntos apresentados na reunião 2 (divididos por deliberação encaminhamentos)	104
TABELA 5 -	Justificação dos assuntos deliberados e encaminhamentos na reunião 2	104
TABELA 6 -	Assuntos apresentados na reunião 3 (divididos por deliberação e encaminhamentos)	108
TABELA 7 -	Justificação dos assuntos deliberados e encaminhamentos na reunião 3	109
TABELA 8 -	Assuntos apresentados na reunião 4 (divididos por deliberação e encaminhamentos)	112
TABELA 9 -	Justificação dos assuntos deliberados e encaminhamentos na reunião 4	112
TABELA 10 -	Assuntos apresentados na reunião 5 (divididos por deliberação e encaminhamentos)	116
TABELA 11-	Justificação dos assuntos deliberados e encaminhamentos na reunião 5.....	117
TABELA 12 -	Assuntos apresentados na reunião 6 (divididos por deliberação e encaminhamentos)	120
TABELA 13 -	Justificação dos assuntos deliberados e encaminhamentos na reunião 6	120

LISTA DE SIGLAS

- CIAT** – Comissões Intersectoriais de Apoio ao Desenvolvimento Territorial
- CEDAFRA** – Conselho Estadual de Desenvolvimento da Agricultura Familiar
- CODETER** - Colegiado para o Desenvolvimento do Território
- CODEVASP** – Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba
- CONAB** – Companhia Nacional de Abastecimento
- CONDRAF** – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
- DAP** – Declaração de Aptidão ao Pronaf
- DIEESE** – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
- IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- INCRA** – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
- MDA** – Ministério do Desenvolvimento Agrário
- OSCIP** – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
- ONG** – Organização Não Governamental
- PAA** – Programa de Aquisição de Alimentos
- PAC** - Política Agrícola Comunitária
- PEA** – População Economicamente Ativa
- PNAD** – Pesquisa Nacional de Amostragem por Domicílio
- PRONAT** - Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais
- PTDRS** – Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável
- SEAP** – Secretaria Extraordinária de Aquicultura e Pesca
- SEBRAE** – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
- SDT** – Secretaria de Desenvolvimento Territorial
- SPC** – Serviço de Proteção do Crédito

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 A TRAJETÓRIA DEMOCRÁTICA E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL	28
1.1 Democracia e democracias	29
1.1.1 A participação como legitimação da democracia: uma crítica à democracia representativa.....	33
1.1.2 Sociedade civil, estado e esfera pública.....	42
2 DELIBERAÇÃO E RELAÇÕES POLÍTICAS - ELEMENTOS DE UMA ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO	49
2.1 A questão da deliberação	51
2.2 Relações políticas no Brasil: a tradição e a patronagem	59
3 TERRITÓRIOS RURAIS E O LITORAL NORTE: CARACTERIZAÇÃO DAS RELAÇÕES POLÍTICAS E DOS REGIMES DE JUSTIFICAÇÃO	66
3.1 Caracterizando os territórios rurais: proximidades entre Alagoas e o Litoral Norte	77
3.2 A incursão no campo: observação participante das reuniões do colegiado	92
3.2.1 Reunião 1 – Porto Calvo (08/08/2008).....	96
3.2.2 Reunião 2 – São Luiz do Quitunde (09/10/2008).....	101
3.2.3 Reunião 3 – Maragogi (18/02/2009).....	105
3.2.4 Reunião 4 – Japaratinga (23/07/2009).....	109
3.2.5 Reunião 5 – Barra de Santo Antônio (26/08/2009).....	113
3.2.6 Reunião 6 – Passo do Camaragibe (26/05/2011).....	118
CONCLUSÃO	122
REFERÊNCIAS	129
APÊNDICE	135

INTRODUÇÃO

Este trabalho nasceu de uma inquietação provocada pelas pesquisas desenvolvidas no grupo de pesquisa Cidadania e Políticas Públicas¹ sobre o programa do governo federal Territórios Rurais, no que tange a proposta de modificação das relações entre Estado e sociedade e o processo de elaboração de políticas públicas de desenvolvimento rural no país. Nosso interesse começou ao perceber que a proposta de participação e deliberação democrática que, a priori, contradizia e refutava o formato de ação da tradição política, estava sendo executada num contexto marcado por profundas hierarquias e desigualdades sociais, em específico, na região do Litoral Norte do Estado de Alagoas. Dentro disso, tratava-se de perceber as tensões entre a realidade social marcada por essas hierarquias e a proposta de uma nova configuração política a partir da aproximação de representantes da sociedade com o poder público, por meio da deliberação das ações do Estado.

Partimos do pressuposto de que havia uma tensão entre o modelo proposto pelo programa e a realidade social daquele território, principalmente no que se referia à tradição política assentada na patronagem, numa rede de trocas que delineava figuras que mandavam e outras tantas que obedeciam, num silêncio resignado à espera da concessão de uma benesse. Esta se concretizava pela desigualdade e completa falta de acesso à políticas públicas por camadas enormes da população.

Ao mesmo tempo supusemos que o estabelecimento de laços de cooperação, bem como o estímulo à crítica e deliberação eram aspectos que poderiam apontar possibilidades de modificação das relações sociais e de fortalecimento dos indivíduos no aspecto político por meio da deliberação. Assim, entender como se processavam as relações políticas em torno da crítica nas cidades que formam o Território Rural do Litoral Norte e como se processava a deliberação de temas no colegiado – espaço de tomada de decisões instituído no próprio território – emergiam como pontos importantes em torno da temática. Surgia então como

¹ Coordenado pela professora Dra. Maria do Carmo Vieira, que fazia parte do programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Alagoas. Atualmente está aposentada e o grupo acabou.

problema de pesquisa a investigação de como a proposta baseada no modelo democrático participativo se relacionava com os processos políticos baseados na tradição e nas hierarquias sociais, quais os entraves, quais as lógicas operacionalizadas pelas pessoas envolvidas nestes processos.

Vale destacar que estas reflexões fazem parte de um conjunto de discussões que se trava em torno da participação social nos desenhos democráticos da contemporaneidade e que têm tomado conta das pautas políticas e também da reflexão científica e acadêmica. Percebe-se um esforço para entender como o modelo democrático, que se reflete em formas de gestão e de governos, tem sido posto em prática, quais suas limitações, suas configurações em diferentes espaços sociais. Dentro disso, várias estratégias, caminhos e discussões se desenvolvem em torno do ideal democrático e de como fazê-lo funcionar. Entre as soluções apontadas está a questão das estratégias de democracia participativa e deliberativa. Estas não vêm romper com o modelo representativo, mas surgem como complemento e “remédio” para as distorções causadas pela representatividade legitimada por meio do sufrágio universal – o voto. Uma questão que, se formos analisar mais profundamente, acaba ainda remetendo às discussões clássicas em torno da ordem social, do Estado-nação e do contrato social.

Neste sentido, o principal ponto defendido na linha da democracia participativa e deliberativa é a emergência de espaços de deliberação entre as instituições da sociedade civil e o Estado por meio da negociação de políticas públicas. No Brasil, assim como na América Latina, este debate ressoou um pouco mais tarde, proporcionado, em especial, pelo fim dos regimes autoritários. Assim, no país concretizam-se as estratégias do governo federal de realizar gestão social nos moldes da democracia participativa/deliberativa no início da atual década. Vale ressaltar, que estratégias de gestão social já vinham sendo executadas em governos municipais e estaduais por todo o país desde o final da década de 80², mas só se concretiza enquanto ação do Estado, no Brasil, no início deste século.

² Dentro do modelo de democracia participativa foram realizadas algumas experiências político-administrativas em governos municipais de centro-esquerda, no período de 1989 e 1996 - período que compreende os governos de Luíza Erondina (PT), na prefeitura de São Paulo (1989-1993); Olívio Dutra e Tarso Genro (PT), em Porto Alegre (1988-1996), David Capistrano Filho (PT), em Santos

Entretanto, percebemos que era preciso analisar a participação no espaço em que se exhibe e, no caso deste trabalho, na realidade específica do Nordeste e, em especial, na região do litoral norte do estado de Alagoas. Isso ocorre também porque consideramos que o Nordeste, assim como o próprio Brasil, não é uma região homogênea e cada recorte traz uma especificidade de relações que precisam ser levadas em conta para a análise da realidade sócio-política (AVRITZER, 2007). Ao mesmo tempo, não negamos uma herança histórica da tradição política alagoana assentada em relações hierarquizadas e assimétricas que geram “silêncios” no espaço público. Resultado disso é um processo contrário à prática da crítica, da reclamação, do debate dos problemas que atingem coletividades em um determinado espaço social. Para representar estes dois processos - resignação e crítica - optamos pela metáfora de silêncio e voz³.

Diversos autores debatem sobre o tema da participação como fonte de regulação da ação do estado brasileiro, suas possibilidades e limitações diante de um quadro político hierarquizado e um país com profundas disparidades sociais. Este trabalho busca contribuir com este universo de discussão de forma a revelar as especificidades encontradas no Litoral Norte do Estado de Alagoas. Ao mesmo tempo, não pretendíamos analisar a viabilidade ou não do modelo democrático participativo/deliberativo seguindo uma linha de avaliação de políticas públicas⁴, mas investigar junto aos indivíduos que compunham estes espaços de ação, como as diferentes lógicas, construídas num determinado recorte de relações políticas e sociais, se processavam e como estas reificavam ou questionavam as próprias diretrizes democráticas assentadas numa ordem de legitimação moral baseada na noção de justiça e igualdade cívica. Propomos então uma abordagem que não se resumiu à linha macrossociológica, mas que permitiu, por meio das lógicas que movem a ação política dos indivíduos envolvidos na deliberação e participação nos colegiados territoriais, trazer contribuições válidas.

Assim, realizamos o debate e clarificação de pontos teóricos e categorias que nos ajudassem a dar conta da análise da realidade posta, a saber, o debate em

(1993-1996); Segundo mandato de Jarbas Vasconcelos (PMDB), em Recife (1989-1993); e Antônio Cambraia (PMDB), em Fortaleza (1993-1996). Para mais detalhes ver Soares & Gondim (1998).

³ Albert Hirshman em “Saída, Voz e Lealdade”, Perspectiva, São Paulo (1973) já tratou questão semelhante, mas numa abordagem marcada pelo utilitarismo.

⁴ Citamos como exemplo os trabalhos de RUA (1998), ARRETICHE (1998) e LOBO (1998)

torno da democracia representativa e a democracia deliberativa, a configuração das relações políticas no Brasil e no Nordeste e as lógicas que subjazem a deliberação em torno dos assuntos levados ao debate público.

Delimitamos como recorte específico para a realização desta pesquisa o colegiado do Programa Território Rurais situado no Litoral Norte de Alagoas, no período de 2008 a 2010. Ao todo, existem 6 territórios em Alagoas, mas escolhemos este por atender alguns critérios estipulados para a realização da pesquisa. Primeiramente, a questão territorial-espacial. Escolhemos um território que se encontra num espaço social onde, como aponta Cavalcanti (1984), houve a constituição de uma elite baseada no poder da zona canavieira e que sempre esteve mais próxima das relações político-administrativas no Estado, em contraposição à região da zona da pecuária – o sertão – onde marcadamente havia um distanciamento e isolamento político. Em segundo lugar, nos chamou a atenção o fato de que o território do Litoral Norte foi apontado, pelos gestores do programa no Estado, como aquele onde a questão política era mais visível em seus documentos. Em uma primeira análise dos relatórios e documentos produzidos pelo colegiado confirmamos uma forte presença de questões políticas⁵ em torno do combate à corrupção e estímulo da gestão social. Por fim, também foi considerada a viabilidade da pesquisa, já que o território era o mais próximo da capital do Estado. Neste sentido, havia também um contato prévio⁶ com o espaço onde foi desenvolvida a pesquisa. Isto nos permitiu um conhecimento mais concreto sobre o objeto e, ao mesmo tempo, um desafio teórico no âmbito da explicação sociológica do fenômeno da participação política no Nordeste brasileiro.

A multiplicidade de ações que estão ligadas ao território, sua tentativa de descentralizar a condução das políticas públicas no Brasil, e, em especial, em Alagoas, tornaram interessante o entendimento de como se processa a participação dos diversos atores sociais dentro do programa, como esta institucionalização poderia “romper” ou manter as relações de hierarquia encontradas nos territórios, quais as lógicas que subjazem à ação e a participação dos indivíduos nestes

⁵ Era comum encontrarmos metas como a prisão de políticos corruptos, a implantação de orçamento participativo, entre outras.

⁶ Antes mesmo de participarmos da seleção para aluno regular do PPGS/UFAL já desenvolvíamos trabalhos como aluna convidada do Grupo de Pesquisa Cidadania e Políticas Públicas, coordenado, à época, pela profa. Dra. Maria do Carmo Vieira.

espaços. Prosseguimos então num caminho que buscou reunir num debate em torno da participação no colegiado do programa Territórios Rurais⁷, pontos de inflexão que nos auxiliassem a entender a questão da participação. Partimos da crítica a uma visão celebrativa e ingênua (DAGNINO & TATAGIBA, 2007) que considera a participação como mecanismo de resolução das disparidades sociais e procuramos entender como esta participação se processava no cotidiano da política pública. Um destaque feito é que a defesa da participação como objeto suficientemente capaz de produzir a igualdade por meio da “democratização” das práticas políticas desconsidera o pano de fundo no qual se desenvolvem as relações sociais e coloca os indivíduos numa situação ideal de interação autônoma e igualitária, sem considerar as desigualdades e disparidades do cotidiano.

Além disso, a noção de território, circunscrita no programa⁸, implicava na construção da realidade permeada por relações sociais específicas, permitindo perceber que a participação iria se mostrar diferenciada a partir de cada recorte territorial. Este recorte é composto por indivíduos mobilizados em torno da deliberação, representantes de interesses diferentes, por vezes, antagônicos, imersos num universo social de representações compartilhadas. Neste sentido, percebemos a priori a impossibilidade de considerar a participação da sociedade civil sem considerar o universo de significados e relações nas quais estão inseridos os sujeitos. Ao mesmo tempo, consideramos ainda que o processo participativo em si estará imbricado com estes valores e com o conjunto de instituições que compõem o espaço público. Torna-se insustentável, então, a possibilidade de uma participação que não leve em conta a tradição, as relações políticas existentes, as lógicas compartilhadas e a interação em que estão imersos os indivíduos num determinado agrupamento social.

Assim, é preciso evitar a consideração de que participação é um fato fechado em si, semelhante em todos os contextos. Considerá-la de modo substancializado e naturalizado impede que sejam percebidas suas dinâmicas específicas. A participação deve ser tomada então enquanto processo construído de forma

⁷ Atualmente o programa foi ampliado e ganhou uma nova dimensão e nomenclatura: se tornou o programa Territórios da Cidadania. Mas optamos por manter a questão do programa territórios rurais por ter sido o nascedouro da proposta e também porque percebemos uma manutenção discursiva do termo e também das práticas dos territórios.

⁸ Este conceito será melhor explicitado no capítulo 3 deste trabalho.

particular, a partir da ação dos indivíduos e suas intersecções com o contexto. A participação é considerada neste trabalho como processual e relacional.

Entre pontos importantes na constituição das instituições políticas no Brasil, no Nordeste e em Alagoas, consideramos a patronagem como forma de explicar as hierarquias e os “silêncios” do espaço público. A partir do trabalho de Lanna (1995) construímos um caminho para a clarificação deste fenômeno. Ao mesmo tempo, para chegarmos a isso fizemos uma revisão da questão a partir das noções de coronelismo, mandonismo, clientelismo, entre outros aspectos⁹. Assim, emerge a principal preocupação deste trabalho que foi investigar como se trava o embate entre esses processos característicos da política tradicional brasileira e também nordestina e a proposta democrática assentada na justiça e igualdade a partir de um ideal cívico¹⁰.

Ao mesmo tempo, a participação, por ser processual, possui elementos constitutivos que podem se apresentar de diversas formas a partir do contexto onde esta ocorra. Nos moldes do programa Territórios Rurais, ela é exercida por representantes que identificam grupos e constituem uma representação dentro dos colegiados do espaço social fora dele. Assim, nos preocupamos inicialmente em elencar os representantes envolvidos neste processo de disputa como forma de caracterizar os atores envolvidos na participação. Entretanto, dificuldade de acesso à documentos que estavam sob responsabilidade de gestores do programa nos impediram de tratar desta aspecto em específico, o que entendemos ser uma limitação de nosso trabalho¹¹.

A participação também se ampara na deliberação, já que as decisões são tomadas a partir do debate. E este é um ponto essencial: o debate revela as lógicas compartilhadas, um jogo de intenções que permeiam o espaço e é, por meio dele,

⁹ Mais adiante, buscaremos fazer uma revisão de literatura em torno destas características de forma a esquadrihar melhor estes conceitos, clarificando-os e evitando confusões.

¹⁰ Aqui utilizamos o termo “cívico” a partir da noção rousseana que aponta para a transformação do indivíduo em cidadão a partir de uma identidade coletiva e dos interesses defendidos no espaço público.

¹¹ Entendemos que se pudéssemos nos debruçar sobre a composição dos representantes das reuniões nosso trabalho estaria ainda mais enriquecido. Ao mesmo tempo, a dificuldade de acesso aos dados dos representantes bem como as atas das reuniões, fato que também ficará esclarecido mais adiante neste trabalho, torna-se um dado que vem fortalecer as nossas hipóteses quanto a fluidez e impossibilidade do espaço público como lugar de identidades públicas separadas dos interesses privados

que as disputas se revelam. Assim, para entender como se processa a participação é preponderante entender como se processam as disputas por meio do debate naquele determinado espaço social, quais suas lógicas, o conjunto de mecanismos utilizados para que ele ocorra.

Dentro disso, a sociologia pragmática de Boltanski e Thévenot (1991) e suas análises sobre os regimes de disputa iluminam os pontos que tratam da deliberação. Ao analisarem o processo de justificação num ambiente de disputa ou crítica, os autores percebem um conjunto de dispositivos (competências) acionados pelos indivíduos que revelam uma gramática social, a partir das quais valores instituem uma ordem de legitimação moral¹². Ou seja, ao defender uma idéia, tentar convencer uma assembléia ou ao responder a uma crítica, o indivíduo se utiliza de justificações que são baseadas em uma percepção de justiça que, quanto mais compartilhada (dessingularizada), maiores as chances de aceitação. Boltanski (2000), a partir de seu esquema conceitual-metodológico, coloca na análise da ação dos indivíduos ao fazerem uma crítica um objeto essencial para entender as relações de disputa.

Ao mesmo tempo, o autor revela que estes indivíduos estão circunscritos num determinado espaço coletivo, formado pelo conjunto de ordens de legitimação. Estes espaços de crítica são norteados por ordens de legitimação moral que privilegiam por vezes a produção econômica, os valores religiosos, o mundo do trabalho, entre outras. É a partir destas ordens que os indivíduos empreendem regimes de justificação que caracterizam o que Boltanski (op cit) denomina *citè* ou, traduzindo, cidade. A cidade não é um espaço físico, mas uma abstração, um tipo ideal. Ela surge a partir da gramática social que se projeta e que revela valores de uma

¹² A despeito da crítica que Boltanski & Thévenot (1991) endereçam à Weber em relação ao conceito de legitimação que pode ser sintetizada na seguinte passagem “*C’est à des actes justifiables que nous nous intéresserons, en tirant toutes les conséquences du fait que les personnes sont confrontées à la nécessité d’avoir à justifier leurs actions, c’est-à-dire non pas à inventer, après coup, de fausses raisons pour maquiller des motifs secrets, comme on se trouve un alibi, mais à les accomplir de façon à ce qu’elles puissent se soumettre à une épreuve de justification.*” (op. cit, p.54); permaneceremos utilizando o conceito de ordens de legitimação ao invés da terminologia boltanskiana de ordens de grandeza, dado que este último se adequa melhor à realidade empírica que buscamos teorizar. Não se trata aqui de reforçar a crítica de Boltanski ao relativismo axiológico de Weber, mas antes de tentar perceber as dinâmicas relacionadas à sujeição do espaço público ao espaço privado. Pois para Weber o conceito de ordem legítima implica que a ação social, e por consequência, a relação social é orientada a partir da crença na validade de uma ordem percebida como mandamento, do qual não se cogita transgressão. Para maior aprofundamento, vide o 5º, 6º e o 7º parágrafos de “Economia e Sociedade”.

determinada coletividade e onde os indivíduos recorrem como referência do que é bom ou ruim, justo ou injusto, grande ou pequeno.

A sociologia da crítica, empreendida por Boltanski e Thévenot (*ibid*), busca romper com a percepção dos indivíduos como fruto de determinações inculcadas ou gerais que indicam ações em qualquer situação. Vale destacar ainda que, apesar de entender a noção de justiça e igualdade como o germe da justificação nas situações de disputa, Boltanski (*ibid*) não reduz todas as situações da vida social como que orientadas à justiça. Assim, partindo de uma sociologia pragmática, percebemos a possibilidade de utilizar como ferramenta a análise dos mecanismos de justificação que eles mobilizam na deliberação naquele determinado recorte. Neste sentido, surgiu como questão a ser respondida: quais lógicas são acionadas tendo em vista os processos deliberativos desdobrados no âmbito dos colegiados territoriais? Além disso, seria possível especificar as ordens de legitimação que respaldam as lógicas da ação acionada durante os processos deliberativos?

Entretanto, vale aqui fazer uma ressalva. A redução da análise apenas às respostas dadas pelos indivíduos à suas ações pode nos levar ao problema da redução da realidade social apenas àquilo que corresponde a ordem do discurso. Além disso, o espaço estudado por Boltanski na construção da sociologia da crítica era a França, uma sociedade europeia resultante de uma revolução social, nos termos de Skocpol (1985)¹³, que modificou tanto a estrutura de classe quanto o estado francês. Entretanto, no Brasil e no Nordeste – região em que se focaliza o objeto de pesquisa – como já enfatizamos anteriormente, há relações políticas em torno da realização ou não da crítica e da cobrança pública marcadas pela tradição e dependência em diferentes graus. No caso de Alagoas, encontramos um espaço público permeado pelas relações privadas e uma “democracia de elite”, como classifica Cohen e Arato (2001), que se estabelece não só pela escolha, mas pela força e pela violência. Diante destas disputas, é interessante perceber como o medo da morte, da repressão, das conseqüências sociais, de uma simples fofoca, dos

¹³ A autora define a revolução social como “transformações rápidas e radicais das estruturas de classe e do Estado de uma sociedade” (SKOCPOL, 1985, p. 16). Elas se diferem de outros tipos de conflitos principalmente por dois aspectos: a mudança estrutural da sociedade com a sublevação de classe e a junção da transformação social, política e econômica. Assim, para a autora, nos últimos dois séculos (XIX e XX), ela aponta três casos onde foi possível encontrar as características de uma revolução social: a revolução francesa, a russa e a chinesa.

entraves políticos que podem ser sofridos por conta de uma disputa deve ser levado em conta na análise da ação dos atores encontrados nos colegiados dos territórios e que devem ser localizados nas justificações que dão às suas ações.

Estes fatores geram um “silêncio” no espaço público onde se localiza o território do Litoral Norte. Assim, percebemos a necessidade de caracterizar as relações políticas que se constituem no litoral norte e como elas operam e influenciam nos processo de crítica. Voltamos, na verdade, ao ponto inicial de crítica deste trabalho, de forma a articular os dois pontos de observação numa forma processual. Não existe participação sem deliberação e esta mobiliza lógicas que apontam para uma ordem de legitimação moral. Ao mesmo tempo, os indivíduos mobilizados na deliberação possuem um pano de fundo de relações políticas baseadas na tradição e hierarquias sociais que se chocam com as perspectivas fundantes da deliberação na conjuntura da gestão social. Para tanto, buscamos a reconstrução das relações políticas e sociais do território observado a partir de uma caracterização histórica e social e também a partir das próprias lógicas que os atores revelam e que se contrapõem ao tipo ideal da cidade cívica.

Vale ressaltar que apesar da existência de contexto anterior de relações arraigadas, os resultados da deliberação não são exatos, podendo a interação entre indivíduos permitir a quebra e rompimento de aspectos anteriormente encontrados. Concordamos para isso, então, com o que aponta Boltanski (2000) – que os indivíduos envolvidos nos processo de debate público são capazes de executar críticas sobre a sua realidade, voltando novamente à quebra da noção de um sujeito refém da herança social à qual está ligado. Como aponta Russczyk (2008, p. 10) estamos diante de um processo em que os indivíduos e grupos tentam mobilizar apoio para seus objetivos. A realidade também vai se estruturando na situação e é impossível prever exatamente o resultado da ação.

Diante disso, selecionamos três questões básicas a serem tratadas nesta pesquisa: 1) Quais as lógicas que subjazem o regime de justificação do colegiado; 2) quais as possibilidades do exercício da crítica no Litoral Norte e 3) como a hierarquia e a tradição são percebidas na realidade social daquele território de forma a influenciar nos espaço de justificação/deliberação dos colegiados.

Para tanto, construímos um caminho metodológico que nos permitiu a operacionalização da análise que propusemos realizar. Primeiramente, decidimos por seguir uma abordagem qualitativa, podendo assim colocar em destaque as lógicas que subjazem a ação dos participantes. Neste sentido, utilizamos primordialmente a observação participante. A observação se deu durante 6 meses¹⁴ não seqüenciais nas reuniões do colegiado¹⁵. Utilizamos a observação porque entendemos que a justificação ocorre em uma situação de interação que precisa ser percebida no momento em que se desenvolve. Assim, observar e registrar quais assuntos mobilizavam os atores em torno da deliberação e do processo de julgamento (voto, aceitação, rejeição) e qual a aceitação ou rejeição das justificações eram primordiais para a realização dos objetivos desta pesquisa.

De forma a auxiliar as informações coletadas durante a observação e aprofundar nossa percepção do universo de valores compartilhados pelos indivíduos recorreremos também a entrevistas. Foram 11 entrevistas realizadas de novembro a dezembro de 2010. A maior parte delas em locais públicos como a biblioteca central da Universidade Federal de Alagoas, mas também fizemos duas delas nas casas dos entrevistados. Uma foi feita na sede do escritório do Ministério do Desenvolvimento Agrário, local de trabalho do entrevistado. Em todas elas, a fala foi gravada com a ajuda de um aparelho de MP3 e depois decupadas para posterior análise. Tivemos ainda o cuidado de realizarmos as entrevistas em lugares reservados, mesmo nos espaços mais públicos, para evitar a distração do entrevistado e a interferência de pessoas existentes no local nas respostas obtidas.

Por meio das entrevistas pretendíamos reconstruir o espaço de interação social coletiva, ou seja, as relações políticas existentes no território do Litoral Norte em torno da crítica. Tratamos ainda dos assuntos que mobilizavam os informantes a deliberar e quais suas justificações. Buscamos ainda entrevistar os participantes que estavam há mais tempo no colegiado de forma a buscar uma racionalização

¹⁴ Escolhemos este período como tempo mínimo necessário para conseguirmos enxergar regularidades das reuniões dos colegiados quanto aos temas e também à deliberação.

¹⁵ Por causa dos trabalhos desenvolvidos no grupo de pesquisa Cidadania e Políticas Públicas, antes mesmo da qualificação deste projeto, as observações já foram realizadas (nos anos de 2008 e 2009). Estas também serviram para o estabelecimento de uma relação de confiança por parte dos informantes de forma a facilitar o trabalho de entrevistas e coletas de dados. Contamos também com o auxílio da universidade para o transporte para os locais de reunião. Já no final da pesquisa, o transporte foi particular e pago pela pesquisadora.

auxiliada pelo tempo de atividade sobre a deliberação. Ouvimos ainda o articulador e o coordenador do território por entendermos que eles eram membros essenciais no processo de justificação. Buscamos com eles também reconstruir episódios de deliberação e buscar informações que nos auxiliassem a entender a atual configuração do colegiado e também características da patronagem.

As entrevistas foram semi-estruturadas e antes de iniciarem foi feita uma apresentação dos assuntos a serem tratados de forma a deixar o entrevistado ciente das informações que iria prestar. Foi colocado ainda que as informações eram de caráter sigiloso e que a identidade dos entrevistados seria resguardada. Além disso, utilizamos um roteiro de entrevista, previamente elaborado, e igual para todos os entrevistados de forma a facilitar a interpretação dos dados colhidos. Ao mesmo tempo, a partir das respostas oferecidas pelos entrevistados, acrescentamos outras questões pertinentes ao esclarecimento de pontos que se mostraram relevantes.

As entrevistas foram compostas de três partes: a caracterização do entrevistado, temas que interessam ao entrevistado e a caracterização da crítica no território do Litoral Norte e dentro do colegiado. Concordamos que, apesar de ser uma percepção do real, os dados informados nas entrevistas poderão nos revelar detalhes que só são percebidos pelos próprios indivíduos inseridos no contexto a ser observado. Ao mesmo tempo, como aponta Haguette (1992), para evitarmos as distorções das informações por fatores emocionais ou mesmo pela manipulação por parte do entrevistado, buscamos fazer o uso sistemático de dados de outras fontes relacionadas com o dado observado. No nosso caso, buscamos o maior número possível de relatos sobre as questões de forma a dar consistência e validade às informações, bem como relacionar as informações obtidas nas entrevistas com àquelas captadas na observação participante

Ainda empregamos outras duas técnicas para garantir o levantamento de dados que não fossem possíveis de obter a partir da entrevista e da observação: Foram elas: a análise de documentos e a pesquisa bibliográfica. A análise de

documentos se centrou na análise do PTDRS¹⁶ e nos documentos de referência do programa¹⁷.

O PTDRS é um documento que foi elaborado por cada colegiado na época da formação dos territórios. É como um plano de metas, ações e, ao mesmo tempo, uma carta de intenções onde os membros dos colegiados colocaram suas prioridades. As propostas e temas elencados como eixos para os territórios são uma representação dos valores compartilhados coletivamente e que mobilizam os atores em torno da deliberação nos colegiados. Assim servem também como um dado importante para traçar os valores que são considerados como aceitáveis e assim para uma caracterização daquele território a partir da gramática social que os circunscreve. No PTDRS foi possível encontrar um trabalho de caracterização social, econômica e política que utilizamos também como fonte de informações para nossa pesquisa.

Os documentos de referências foram lançados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em 2005 e trazem a discussão e esclarecimentos dos principais objetivos do programa. Alguns em especial dedicam muitas páginas para a questão dos espaços democráticos de deliberação e quais as características deveriam existir para que os colegiados territórios conseguissem atender às diretrizes da democracia participativa. A análise destes documentos nos auxiliou na reconstrução das diretrizes do programa. Questões como a igualdade de participação, o questionamento de privilégios, o estabelecimento de relações igualitárias entre os poder público e a sociedade civil foram detectadas em torno da criação de um tipo ideal de território democrático, nas bases da cidade cívica¹⁸ de Boltanski & Thévenot (*ibid*).

¹⁶ Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável

¹⁷ Estava prevista inicialmente a análise também das atas das reuniões e das listas de frequências. Entretanto, estes documentos estavam sob responsabilidade do articulador do território e não tivemos acesso a eles. No caso das atas, o articulador alegou que estavam gravadas num computador utilizado para o registro das reuniões e que este equipamento havia quebrado, causando a perda das atas. No segundo caso – as listas de frequência – marcamos diversas vezes com ele para pegarmos este material e todas às vezes não foi possível o encontro.

¹⁸ Construída a partir dos trabalhos de Rousseau, a cidade cívica é aquela onde o soberano é formado por todos os cidadãos. Este é a pessoa que renuncia sua condição particular e age se remetendo ao coletivo. Prevê na solidariedade, na participação ou na luta um princípio maior de conduta, onde a dignidade comum está atrelada a busca dos direitos cívicos.

A pesquisa bibliográfica foi utilizada para resgatar a partir da produção já existente a formação política alagoana e a construção social da deliberação em Alagoas. Os dados da pesquisa bibliográfica foram analisados em conjunto com as informações prestadas nos territórios.

A partir da definição acima, escolhemos a análise de conteúdo (BARDIN, 2009) como instrumento de análise dos dados coletados. Assim buscando uma ligação entre a teoria que baseou este trabalho e a nossa ferramenta de análise, construímos um caminho de classificação e definição de indicadores que permitissem uma coerência dos pontos levantados por este trabalho. Assim, no que se referiu à justificação empreendemos dois tratamentos: um referente aos dados a serem coletados durante a observação e outros referentes aos dados obtidos nas entrevistas.

No primeiro caso – dados obtidos na observação - dividimos os assuntos tratados nas reuniões em dois grandes grupos: os **não deliberados** e os **deliberados**. Esta divisão fez-se necessária porque partimos das questões que estabeleceram processos de justificação, quer seja a para a legitimação quer seja como resultados de disputas ou respostas a críticas. Os **assuntos não deliberados** foram aqueles colocados na reunião, mas que não geraram mobilização dos presentes em torno da justificação por meio de debate, encaminhamentos, críticas ou esclarecimentos. Seriam eles os convites, recados, congratulações e agradecimentos. A maioria destes surgiu no período dos informes, mas não significou que todos os informes eram assuntos não deliberáveis. Isto porque entre os informes houve prestações de contas de eventos e reuniões que ocorreram no intervalo de tempo entre uma reunião e outra, e isso gerou, em sua maioria, debates. Houve também assuntos nos informes que soaram como críticas ou provocações, o que também gerou respostas, debate e encaminhamento. Assim, abrimos mão da classificação entre informes e pautas e preferimos estabelecer a classificação proposta a partir do referencial de gerar mobilização de debate em torno do tema ou não.

Entre os **assuntos deliberados** estavam aqueles que foram encaminhados e os não encaminhados. Os assuntos encaminhados foram aqueles aceitos ou rejeitados pelo colegiado e os não encaminhados os que não tiveram

encaminhamento após a discussão, ou por falta de informações ou porque a discussão terminou sem um consenso entre as partes. Estes eram importantes por indicarem pontos de tensões que apontavam para continuidades ou descontinuidades nas práticas sociais dentro do território.

A partir disso, para a identificação das ordens de legitimação, depois do relato das observações, separamos os argumentos em quadros onde fosse possível operacionalizar melhor o tratamento e análise. Buscamos relacionar os argumentos aceitáveis nos assuntos encaminhados e não encaminhados, bem como aqueles considerados inválidos para a identificação das cidades e/ou ordens de legitimação.

Já nas entrevistas, buscamos saber dos informantes quais temas eles consideravam importantes de serem debatidos, quais suas aspirações ao participarem do colegiado e solicitamos ainda que eles fizessem uma análise dos pontos positivos e negativos. Neste último aspecto, buscamos perceber se eles elencavam episódios problemáticos de deliberação que nos apontassem para pontos de tensão ou mesmo revelassem os aspectos valorativos bons ou ruins de forma a nos auxiliar a enxergar a hierarquia de valores daquele espaço.

Os dados e informações obtidas foram então analisados a partir do que estava proposto na teoria de Boltanski e que se constituiu como questão desta pesquisa: os regimes ou ordens de justificação. Para tanto, utilizamos a tipologia desenhada por Boltanski onde ele agrega sete tipos de citès: a cívica, a doméstica, a industrial, a inspirada, a mercantil, a de opinião e a de projetos. Propomos assim o seguinte esquema analítico:

Tabela 1 - Esquema Analítico de Boltanski - Citès

Regimes de justificação	Citès (ordens de legitimação)	Cívica
		Doméstica
		Inspirada
		Industrial
		Mercantil
		Opinião
		Projetos

Fonte: Autora, 2011

Os temas que mobilizam os atores e suas expectativas de melhorias também são encontrados no PTDRS e servem como complemento desta análise. Assim, também buscamos no PTDRS elencar quais as principais aspirações de futuro do colegiado e propostas de mudança existentes no documento.

No que se refere às relações políticas existentes no território, também buscamos investigá-las por meio das entrevistas e da caracterização feita na pesquisa bibliográfica. Assim, durante as entrevistas perguntamos se a crítica é bem vista ou mal vista no território e no colegiado. Neste aspecto, as respostas que são dadas às críticas ou a quem faz crítica na região é preponderante para perceber estas relações. Nos interessava entender também se os indivíduos que empreendiam crítica no território sofriam alguma tipo de repressão. Se sim, quais eram. Neste sentido, utilizamos o conceito de patronagem para instrumentalizar as bases das hierarquias sociais e também para entender os “silêncios”, ou seja, os inexistentes processos de crítica nas relações políticas estabelecidas naquele determinado recorte. A partir da patronagem podíamos entender que as bases da hierarquia e dos silêncios nem sempre vêm de uma raiz política em si. Podem emergir de outros aspectos de controle, como a economia ou a violência. Como forma de complementar, tomamos notas de falas colocadas quanto a esta questão nas reuniões observadas.

Diante disso, dividimos o nosso trabalho em três capítulos: o primeiro se refere à um resgate histórico da noção de democracia, seus formatos e da entre Estado e Sociedade. No segundo capítulo apontamos, dentro da perspectiva processual e relacional da participação, os elementos de análise – a deliberação e as relações políticas – fazendo a interligação entre as teorias que nos auxiliam a enxergar o problema proposto. E no terceiro capítulo fazemos a apresentação dos dados com a análise destes. Por fim, segue uma seção de considerações finais, onde propomos pontos futuros de reflexões levantados por este trabalho.

1 A TRAJETÓRIA DEMOCRÁTICA E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL

As mudanças sociais ocorridas nos sistemas políticos e econômicos em todo o mundo nas últimas décadas têm servido de desafio para a reflexão sociológica e a teoria social. Ao mesmo tempo, a própria crise da teoria crítica tem delineado outras possibilidades de interpretação teórica da realidade social. A partir disto, percebemos a urgência de escolher e clarificar uma opção teórica a partir da qual possamos atrelar a questão em torno da participação política em contextos marcados pela patronagem e pelo clientelismo político.

Recentemente, temos visto conflitos em diversas partes do mundo que mostram a busca da mudança de regimes políticos autoritários por aqueles ditos democráticos, o que mostra a atualidade das reflexões em torno do tema. Trilhando uma trajetória a partir da qual possa emergir uma grelha teórica fundamental para a análise da realidade que nos propusemos a fazer, percebemos que, inicialmente, o problema deste trabalho se remete a uma discussão ampla em torno da relação entre o Estado e a Sociedade numa perspectiva democrática, fundada num princípio de igualdade. Esta última, seja como sistema político ou como expressão de uma experiência histórica (MENEZES, 2010) que transcende as discussões públicas e submerge em todas as instâncias da vida social, vem com o passar do tempo sofrendo modificações no que tange a sua experiência prática e sua conceituação.

Assim, inicialmente trataremos dos formatos democráticos e seus princípios norteadores de forma a demonstrar a relação entre os formatos da prática democrática e seus fundamentos a fim de dar conta de uma remissão histórica sobre o tema. Neste sentido, partimos da noção de que esta prática vem a atender um ideal que é compartilhado e tomado enquanto adequado. Ainda nesta discussão mostraremos como diferentes autores se debruçaram sobre o assunto no século XX e como a questão da participação se insere no debate democrático ocidental e na América Latina. Este caminho, vale salientar, tem o objetivo de nos conduzir ao problema desta pesquisa, que versa sobre as possibilidades da participação a partir de um fundamento democrático num espaço de relações hierarquizadas e tradicionais, onde é perceptível as condições de desigualdade e dependência. Ao mesmo tempo, para entender a questão não partimos de uma dicotomia entre estado e sociedade, mas de uma análise relacional da realidade, buscando entender

a interação entre diferentes atores num mesmo espaço de ação. Por fim, buscaremos tratar a questão da participação de forma processual e relacional.

1.1 Democracia e democracias

Partindo disso, percebemos que os diferentes formatos democráticos encontrados nas sociedades ocidentais partem de um pressuposto comum: a noção de ser um “governo do povo”¹⁹. Entretanto, um gargalo que ocupa as discussões até a contemporaneidade é “como” colocar em prática este princípio. Como efetivamente equacionar as resoluções públicas surgidas no povo pela vontade do povo. Qual a estrutura institucional que consegue permitir a viabilização da democracia em cada contexto específico. Como governar com a participação de todos os membros da sociedade. Elster (2001, p.13) aponta que a questão entre democracia e efetiva participação são tão antigas quanto a proposta democrática em si²⁰.

Menezes (2010), num trabalho que busca discutir a relação entre a democracia grega e as possibilidades democráticas apontadas pela filosofia iluminista do século XVIII, faz um resgate interessante do primeiro formato democrático: o ateniense. Neste trabalho é possível perceber como, desde os primórdios, havia uma complexa rede de processos, regras e formatos institucionais que amparava a participação de forma a garantir dois elementos básicos para um pleno governo do povo: a isonomia e a isegoria. A isonomia significava a igualdade política, igualdade perante a lei e igualdade de direitos. A isegoria se referia a igualdade de condições de fala na assembléia, no debate, nos espaços de tomada de decisão. Estes seriam princípios capazes de garantir a justiça e a igualdade primordiais ao funcionamento democrático (MENEZES, op cit)²¹. Na pólis grega, o fundamento do sistema era a participação direta.

Já nos períodos seguintes à experiência grega, como aponta Almeida (2007), a proposta democrática passou por séculos de condenação. Era considerada como

¹⁹ A palavra democracia vem do grego “demos”, que quer dizer povo, e “cratos”, que significa poder, força.

²⁰ Ele se refere aos primeiros modelos propostos na pólis grega. O autor aponta que a questão torna-se ainda mais problemática a partir da concretização do “contrato social”, que separa estado e sociedade, interesse público e cidadãos.

²¹ Para saber mais sobre como funcionava a estrutura democrática ateniense ver Menezes (2010).

um modelo perigoso ao outorgar o poder de governar ao povo. Entretanto, surge novamente no cenário do debate político com o republicanismo, como ferramenta de crítica ao absolutismo e ao poder dos soberanos. Encontra na formação do pensamento sobre o Estado moderno e a mediação da vida social sua expressão de utilização prática²².

Mas, é apenas no século XX que esta vem a se concretizar como modelo político marcante. Entretanto, esta consolidação vem acompanhada também de diversas reflexões em torno dela, em torno de sua “desejabilidade” como sistema político até sua estrutura e forma de concretização na realidade social. Esta “desejabilidade” se referiria, em última instância, ainda ao temor de um esfacelamento da ordem social e do governo diante de uma possível falta de controle proporcionada pela presença do povo. Era a busca de uma democracia mais realista.

Após a Segunda Guerra, o debate essencial estava centrado nas condições estruturais para a prática da democracia (ALMEIDA, 2007). A principal preocupação era o que fazer para construir uma sociedade democrática. Era como se houvesse pré-requisitos para a sociedade ser democrática ou autoritária, preocupação que não se resumiu apenas aquele período. Podemos encontrar trabalhos recentes onde a principal preocupação é apontar quais as condições necessárias para a prática democrática, quer sejam condições materiais, quer sejam condições institucionais ou mesmo condições morais da sociedade²³.

²² Neste sentido, se ampara nas discussões republicanas dos filósofos iluministas e nos séculos seguintes. Se destacam autores como Montesquieu – que trata da divisão dos três poderes; Hobbes – com a noção do Contrato Social; e Rousseau – civismo e cidadania. É importante destacar que neste período o modelo defendido por estes autores era de uma democracia associada à república, ou seja, como acentua Held (2002), era ser um governo que permitisse o fim dos súditos e uma postura ativa do povo que vivia em suas cidades. Assim, eles defendem que a coisa pública [*res publica*] é assunto do povo [*populi res*] (HELD, 2002, p.63). A grande preocupação era questionar o poder soberano, da forma possível, que poderia ser por meio de um autogoverno da sociedade ou por meio da delegação.

²³ Um exemplo é o trabalho de Umberto Cerroni (1991) onde ele elenca 6 regras básicas que serviriam de condições de um regime democrático. São elas: 1) a regra do consenso; 2) a regra da competência; 3) a regra da maioria; 4) a regra da minoria; 5) a regra do controle e 6) a regra da legalidade. Para mais detalhes ver Leal (2001, p. 200). McPherson (apud CHAUI, 1980, p.143) também propõe um modelo democrático baseado num conjunto de condições necessárias. Seriam elas: 1) a mudança da consciência popular que passaria a se ver de forma ativa e não apenas como consumidor em relação ao Estado; 2) grande diminuição da desigualdade social e econômica; 3) estimular procedimentos associativos e de lutas que viabilizassem a ditadura do proletariado (Marx) e o alargamento das franquias e participação (Stuart Mill); 4) enfatizar o ônus social trazido pelo capitalismo, levantando dúvidas sobre a capacidade do sistema de atender às necessidades e também enfatizar os prejuízos da apatia política.

Numa outra corrente, surge a linha liderada pelos trabalhos de Schumpeter (1961) que vinculava o governo a uma questão de representatividade. Para o autor, a democracia como governo do povo é uma fantasia inatingível, já que o governo é uma atividade de uma minoria que detém o poder – a elite (ALMEIDA, 2007). Este seria o modelo possível de se ajustar à realidade das sociedades modernas, onde as elites se alternariam no poder e o que diferenciaria as sociedades democráticas das autoritárias seria a forma de se conseguir chegar a este poder. No modelo proposto por ele, classificado como “elitista”²⁴, era o voto a legitimação da democracia. Para ele, até mesmo a intervenção do eleitor junto ao seu representante por meio de carta é contrária ao espírito democrático porque fere o conceito de liderança. A participação serve apenas para a movimentação da máquina eleitoral e, como assinala ele, “*a massa eleitoral é incapaz de outra coisa que não seja um estouro de boiada*” (SCHUMPETER, op cit, p. 345).

Seguindo este caminho, Samuel Huntington insere a governabilidade enquanto questão teórica (DINIZ, 1997). Ele argumenta que a governabilidade está atrelada ao equilíbrio entre as demandas sobre o governo e sua capacidade de atendê-las. Ou seja, o excesso de demanda, causado pela abertura à participação social, produziria um desequilíbrio e, conseqüentemente, ingovernabilidade. Diniz (op cit) ressalta que vários autores posteriores reproduziram a idéia de que, acima de um determinado ponto, o exercício de direitos dos cidadãos seria incompatível com o funcionamento eficaz do governo. Estes convergiam para propostas baseadas na redução da participação social e reforçavam as bases da democracia representativa, onde a participação da sociedade se dá por meio do voto e se esgota nele. A democracia neste modelo é interpretada como um mecanismo semelhante ao mercado, onde os eleitores são os consumidores levados a escolher entre os produtos oferecidos no cesto dos empresários, que seriam os políticos.

En él no hay ninguna pretensión de que los votantes establezcan la agenda política o tomen las decisiones políticas; ellos ni generan los temas a tratar ni eligen las políticas. Más bien, los líderes (partidos políticos) agregan los intereses y deciden cuáles habrán de ser relevantes políticamente. Además, ellos seleccionan los temas y estructuran la opinión pública (...) Los votantes son los consumidores, los partidos son los empresarios que ofrecen paquetes o personal alternativo; son ellos los que crean la

²⁴ Porque legitima as elites como grupos capazes de exercer a liderança e de tomar as decisões no regime democrático. Defende que o sistema funciona a partir da alternância das elites no governo.

demanda, respetando la soberania del consumidor solo en lo que se refiere a la decisión de los votantes (COHEN & ARATO, 2001, p.24)

O voto torna-se então a expressão máxima da participação, regulado e afirmado pelo ideário de uma escolha imparcial e individualizada, onde o conjunto numérico de vontades individuais legitima a escolha coletiva. Entretanto, este pensamento reduz, como afirma Bourdieu (2005, p.73), *“os grupos a uma série desagregada de indivíduos cujo ‘opinião’ não passará de uma agregação estatística de opiniões individuais individualmente expressas”*. Bourdieu critica a idéia de imparcialidade do voto que asseguraria a legitimidade da escolha dos representantes. O autor aponta que o ato de votar não é isento das relações sociais que envolvem os indivíduos votantes, ou seja, seria uma ilusão pensar que no ato de votar fossem suspensas as relações de parentesco, de trabalho, as hierarquias sociais. Ele reforça isso ao resgatar escritos de Durkheim, onde aponta que *“não se pode separar o voto de suas condições sociais de produção e, mais precisamente, que a forma e o conteúdo de uma ação política são inseparáveis do modo de existência do grupo no qual ela foi produzida”* (BOURDIEU, op. cit, p. 72)²⁵.

No modelo proposto no esteio da teoria schumpeteriana, surgem então a limitação da participação pela representatividade e a apatia como elementos constitutivos importantes para a democracia. E é exatamente neste ponto que a corrente elitista sofre críticas. Como aponta Almeida (2007, p. 5) esta teoria *“significa a negação da possibilidade de qualquer forma substantiva de soberania popular, da possibilidade de os cidadãos exercerem uma participação efetiva no processo decisório”*. Além disso, permite a concentração do setor civil no privado e delegação das elites como determinadoras dos interesses coletivos, permitindo uma manipulação da opinião pública. Este modelo, ao buscar uma base realista da prática democrática perde o que sempre foi considerado núcleo da democracia – a cidadania (COHEN & ARATO, 2001).

²⁵ Esta mesma crítica pode ser aplicada à questão da deliberação e da participação já que são mecanismo de escolha. Mesmo auxiliados pelo debate, estes não podem ser separados das condições sociais e do contexto onde correm.

1.1.1 A participação como legitimação da democracia: uma crítica à democracia representativa

Em contraposição a esta corrente²⁶, a partir dos anos 60 surgem esforços teóricos na direção do que se classifica como democracia participativa. Esta linha passou a discutir os limites da democracia representativa e buscou em Rousseau e J.S. Mill a base para isso (ALMEIDA, 2007). Como aponta Patenam (1992), Rousseau pode ser considerado o teórico da participação por excelência. Todo o sistema desenhado por ele apóia-se na participação individual de cada cidadão no processo de tomada de decisões, sem a intermediação de grupos. Seria um modelo de autogoverno da sociedade e de democracia direta. Diferente do que acaba sendo defendido posteriormente pelos autores da democracia participativa que propõem que esta participação seja mediada por instituições, pela sociedade civil. Rousseau defende que em uma sociedade democrática a igualdade social é a situação ideal para ocorrer o processo de tomada de decisões coletivas, onde ninguém fosse rico o suficiente para comprar o outro e nem pobre o suficiente para se vender. Entretanto, percebemos que esta é uma condição ideal, impossível de ser alcançada, principalmente no recorte espacial delimitado para a nossa pesquisa, onde as relações de desigualdade estão presentes e são fundantes.

Os autores da linha participativa, no entanto, convergem com Rousseau ao considerarem a participação como fator essencial na configuração política democrática, uma vez que pode conferir um novo patamar da dinâmica política. Mas, esta pode se dar quer seja por meio da mobilização de grupos, quer seja pela ação dentro de espaços institucionais de deliberação. Eles defendem que a ampliação da participação da sociedade civil nos processos decisórios públicos pode ocorrer na formulação de políticas e também no controle e fiscalização das ações do Estado, para além das instituições centrais da democracia liberal, como partidos políticos, representantes políticos e eleições periódicas. Assim, a participação seria uma forma de proteger os interesses privados e assegurar um bom desempenho governamental, e também teria uma função educativa.

²⁶

A democracia elitista influencia fortemente o liberalismo e a representatividade

É comum a afirmação de que a partir da participação no ato de governar, da experiência política, os indivíduos irão desenvolver suas cidadanias e uma virtude cívica (COHEN E ARATO, 2001, p. 26) que são necessárias à real prática democrática. Sem elas, sem a participação efetiva dos cidadãos no ato de governar, sem a aproximação entre governantes e governados, a democracia não passaria de discurso. Neste sentido, Patenam (1992) afirma que *“a participação promove e desenvolve as próprias qualidades que lhe são necessárias; quanto mais os indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo”* (PATENAM, op. cit, p.61). Assim, a participação seria uma ação importante para a formação de indivíduos que pudessem deliberar ou agir em torno de questões coletivas, um indivíduo que, de acordo com a construção rousseana, pudesse sair do estado particular para o coletivo, se tornando cidadão. A função educativa estaria ligada então à formação de indivíduos que distinguissem entre os interesses privados e os interesses públicos, ou mesmo que conseguissem perceber quando um interesse privado seria uma questão pública.

Almeida (2007) destaca ainda que, para a teoria democrática participativa, a participação permite a melhor aceitação das decisões por causa do seu caráter compartilhado (coletivo) e também a integração dos indivíduos que vivem naquele espaço social. Neste sentido, as práticas participativas passariam pela criação de conselhos, fóruns, colegiados, ou mesmo pela organização autônoma dos indivíduos por meio de movimentos sociais, de forma a permitir a ação política da sociedade nos espaços de decisão governamentais.

Esta corrente serve de pano de fundo para o desenvolvimento da democracia deliberativa e associativa, representada pelas discussões do pensamento político contemporâneo. “O que há de comum em todos os estudos é a idéia da incorporação do cidadão à política” (ALMEIDA, 2007, p. 13) e o objetivo é superar as limitações da democracia representativa. Em nenhum momento encontra-se a proposta do fim do modelo representativo, mas formas de ajustes deste por meio de espaços de participação e fortalecimento da sociedade civil.

Alguns autores apontam que este debate ressoa tardiamente na América Latina e no Brasil por causa das ditaduras vividas nestes países, regimes que só começam a ser abalados nas duas últimas décadas do século passado. Benevides

(1991) e Carvalho (1998) apontam que o processo de redemocratização no Brasil, ocorrido na década de 80, somado ao fortalecimento dos movimentos sociais, funcionam como fatores preponderantes na discussão sobre a mudança no formato de construção de políticas públicas e qual o modelo de democracia para o país. A emergência dos chamados novos movimentos sociais e suas conquistas culminaram com o reconhecimento, na Constituição de 1988, que *“Todo poder emana do povo, que o exerce indiretamente, através de seus representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição”* (CARVALHO, op cit, p. 4). Este “diretamente” significaria tanto o plebiscito e o referendo, quanto os canais institucionais de participação popular.

Institui-se então no país pólos que defendiam um formato gerencial, baseados no modelo político representativo norte-americano e inglês, que foi levado à cabo em âmbito nacional pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE, sob direção do Ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira. Este elaborou um plano de ações para o Brasil depois de uma viagem exploratória aos Estados Unidos e à Inglaterra e que foi implantado no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Entre as suas bases estavam o estado mínimo, a estabilidade econômica e a não intervenção do Estado no mercado (PAULA, 2005).

Ao mesmo tempo, modelos de gestão baseados nos fundamentos da democracia participativa eram implementados em âmbito municipal em governos de esquerda ou com forte influência de esquerda²⁷. Estas eram experiências baseadas no discurso da chamada gestão social – um arranjo institucional que se propõe a trazer a sociedade ao cenário de deliberação, discussão e escolha das ações do estado, ou seja, de acordo com os moldes da democracia participativa. Esta se manifesta na defesa da esfera pública não-estatal, que está intimamente relacionada com a criação de espaços públicos de negociação e espaços deliberativos. A esfera pública não-estatal não depende necessariamente do suporte da representação política tradicional, sendo constituída por organizações locais, regionais, nacionais e internacionais que mediam a ação política direta dos cidadãos (PAULA, op cit). Este conceito prevê então a elaboração de novos formatos institucionais que possibilitem a participação dos cidadãos nas decisões públicas, novos espaços que permitam a

²⁷ Como as prefeituras do PT em Porto Alegre e Fortaleza, onde foram implantadas o Orçamento Participativo - iniciativa de referência mundial, onde a sociedade participa da definição de investimentos públicos.

apresentação e deliberação dos interesses coletivos, como conselhos, fóruns, colegiados, comissões, entre outros. Este modelo prevê então uma sociedade civil que venha a se consolidar por meio da gestão social.

No âmbito da reflexão científica, diversos estudos e discussões se desenvolveram na América Latina e também no Brasil tentando dar conta desta temática. Neste sentido, Cohen e Arato (2002) destacam os nomes de Wellfort e Cardoso como representantes das primeiras reflexões em torno do governo democrático e a relação com a sociedade civil. Wellfort (1984) focaliza a necessidade da criação e fortalecimento de uma sociedade civil que venha defender as pessoas do Estado “monstruoso”. O autor associa a noção de sociedade civil à concretização da própria liberdade. Esta é a marca de um conjunto de estudos que se ergue como contraponto ao regime ditatorial instalado no Brasil. Seguindo o mesmo caminho, Coutinho (1980), ancorado numa base marxista, tenta relacionar a crítica ao autoritarismo e a busca do socialismo à instauração de um regime democrático. Ele aponta que a tarefa do conjunto de forças populares gestado no final da década de 70 era o de lutar por um regime de liberdades político-formais que pusesse fim ao regime de exceção. Isto se daria pela criação de novos institutos políticos democráticos onde a participação direta da população viesse a operar em articulação com os organismos tradicionais de representação, permitindo assim o combate de pressupostos políticos, econômicos e ideológicos que impediriam a consolidação do socialismo.

Wellfort (1984) destaca ainda que a transição democrática no Brasil ocorreu de cima para baixo, o que revela um caráter liberal e conservador, resultando processos onde a democracia nunca foi democrática e criou um espaço público permeado pelas atividades privadas de interesse das classes dominantes. Mas, ao mesmo tempo, mesmo vindo do “alto”, a continuidade das práticas iniciadas pela transição pode apontar a possibilidade de mudanças históricas e na descoberta da sociedade civil como espaço para a política. Assim, afirma ele, “[...] *para quem quer realmente mudar a sociedade, o caminho é mais participação, ou seja, mais democracia*” (WELFFORT, 1984, p. 113). É a formulação de um caminho teórico-analítico que vê a participação e a democracia como redentora do país, como resposta aos problemas sociais, políticos e econômicos que se enfrentavam naquela

época. Ainda assim, ele não prevê o fim do Estado, mas uma abertura das instituições formais de representação e governo às demandas populares.

Na busca de uma síntese, Cohen e Arato (2002) apontam as reflexões de Cardoso²⁸ quando propõe um modelo dual que combina a importância da democracia radical à subjetividade coletiva e à capacidade de auto-organização, e ao mesmo tempo, uma aceitação democrática reformista da necessidade do Estado. Assim, era necessário o desenvolvimento do controle público. Cardoso (1985) aponta a preocupação entre a participação e uma possível crise das instituições, como o partido e o legislativo, onde a ampliação de espaços de deliberação viesse a minar a legitimidade representativa. Por isso, a aceitação da necessidade da existência do Estado.

Por sua vez, Avritzer (2007)²⁹ aponta que a emergência destas correntes que centravam-se na necessidade de uma sociedade civil autônoma e democrática estaria relacionada a diferentes fenômenos, como o crescimento exponencial das associações civis, em especial das associações comunitárias; uma reavaliação da idéia de direitos; a defesa da idéia de autonomia organizacional em relação ao Estado; a defesa de formas públicas de apresentação de demandas e de negociação com o Estado. A participação da sociedade civil significaria uma melhora da qualidade da representação no Brasil.

Neste sentido, Carvalho (1998) aponta que a participação se constituiria por meio da redefinição de direitos e na gestão da sociedade. Isso se daria através da criação de formatos de participação onde os grupos, movimentos e pessoas representantes das demandas da sociedade se encontrassem com o governo. Este processo, segundo a autora, seria capaz de promover refinamento democrático e melhoria social.

A articulação da democracia representativa parlamentar com canais institucionais de gestão participativa tem contribuído para desprivatizar a gestão pública, alterando os arranjos institucionais formadores de políticas, contribuindo para desestabilizar tradicionais relações simbióticas entre o Estado e grupos de interesse, para publicizar e democratizar as políticas

²⁸ Fernando Henrique Cardoso. Eles se referem ao artigo "Associated-Dependent Development and Democracy Theory", publicado na obra "Democratizing Brazil", Princeton, Princeton University Press, 1989.

²⁹

sociais. Essa articulação entre democracia representativa parlamentar com novos canais de participação direta tem gestado **uma nova concepção de democracia**, alargando-a, aprofundando-a. Tem construído **uma concepção de democracia participativa** capaz de ampliar a democracia através de uma efetiva **partilha do poder de gestão da sociedade**. (CARVALHO, 1998, p. 6. Grifo da autora)

Estas concepções se assemelham por ver na ampliação da participação da sociedade nas decisões do Estado o “remédio” para a crise democrática e até mesmo para o fim das desigualdades sociais do país. Ao mesmo tempo em que entendem que a participação promove e desenvolve as próprias qualidades que lhe são necessárias (PATENAM, 1992, p.61). Concordam na importância de resgatar a noção de soberania popular e na base democrática fundada na deliberação pública entre cidadãos iguais e livres.

Entretanto, considerar que a participação é a resposta para todos os problemas que encontramos na realidade social brasileira é, no mínimo, uma postura simplista. Como aponta Dagnino & Tatagiba (2007), estas seriam linhas de pensamento que fazem parte de uma corrente de reflexões considerada celebrativa. Para Brandão (2007), servem de cortina de fumaça para entender a realidade. Estas desconsideram o pano de fundo onde ocorre a ação política e pública, os laços de dependência e também a tradição. Desconsideram os processos de embates que refutam, moldam e por vezes impedem a prática participativa.

Buscando uma perspectiva que dê conta destes entraves reais da prática dos modelos de gestão social, desenvolvem-se atualmente discussões que refletem exatamente sobre a prática da participação de uma forma mais crítica. Como destaca Dagnino & Tatagiba (op cit, p. 10-11), estas não negam a importância da aposta em espaços participativos como forma de qualificar o processo democrático, mas buscam *“reconhecer a complexidade do processo de construção democrática, na diversidade de dimensões, sujeitos e espaços que ele envolve (...)”*. Esta crítica segue no sentido de perceber os entraves, as dificuldades ou mesmo a mudança nas relações políticas a partir da prática participativa e é neste sentido que orientamos o nosso trabalho.

Outro aspecto importante é que a questão da participação acaba encerrando diversos e diferentes processos numa única concepção. Dagnino (2005, p. 158) alerta sobre isso quando coloca que a participação poderia ter, no mínimo, duas

versões: na primeira ela seria *“um projeto construído em torno da ampliação da cidadania e do aprofundamento democrático”*. Na segunda, denominada pela autora como confluência perversa, que seria quando a participação estaria *“relacionada ao encolhimento das responsabilidades do Estado e à progressiva retirada do Estado do seu papel de garantidor de direitos”*.

Ainda numa tentativa de sistematizar, catalogar, de criar uma tipologia da participação, em contraposição àquelas já existentes³⁰, Nogueira (2004), propõe um modelo que se baseia tanto nos interesses que movem a participação quanto a sua forma de expressão. Ele parte do pressuposto de que a participação é “fazer parte” de processos, decisórios ou não, e argumenta que quem participa deseja ser parte ou tomar parte de algo de forma a afirmar-se diante de alguém, sobrepujar alguém, resolver algum problema ou postular a posse de bens e direitos. Assim, propõe quatro tipos de participação: assistencialista, corporativa, eleitoral e política. A primeira delas possui natureza filantrópica ou solidária e encontra-se em todas as épocas da história humana. É aquela que mobiliza indivíduos em torno do socorro, da ajuda a segmentos sociais vítimas de infortúnio, pobres e/ou marginalizados. Podem ser desde um mutirão até ações filantrópicas de fundo benemérito ou religioso. Nogueira (op cit) arrisca a apontar que esta foi a modalidade dominante nos período que precederam à afirmação dos direitos de cidadania.

Na segunda forma – participação corporativa – está a defesa de interesses específicos de determinados grupos sociais ou categorias profissionais. É fechada em si e move-se no sentido de que os benefícios da participação vão para aqueles que são membros do grupo ou associação. Seria o germe do sindicalismo moderno. Para Nogueira, tanto esta quanto a participação assistencialista integram uma espécie de dimensão pré-política da agregação moderna, ou seja, anterior à figura do Estado moderno e da cidadania.

A terceira é a participação eleitoral. Esta projeta-se diretamente para o campo político e interfere diretamente na governabilidade. O autor afirma que esta ocorre quando já se há uma consciência mais clara do poder político e das possibilidades de direcioná-lo e reorganizá-lo. O cidadão estaria mais encorpado e maduro,

³⁰ O autor cita categorias de participação que a classificam como institucionalizada ou “movimentalista”, direta ou indireta, focada na decisão ou na expressão, efetiva ou simbólica.

afirmando-se não apenas em relação a si próprio, mas também em relações aos outros. Ele é típica do contratualismo liberal e tem sua principal ferramenta no voto.

Por fim ele caracteriza a quarta modalidade: a participação política. Para ele, esta complementa e supera tanto a participação eleitoral, quanto a participação corporativa. Ela realiza-se tendo em vista a comunidade como um todo. Ela é assim uma prática ético-política. Tem a ver tanto com o ato de eleger um governante quanto com o ato que legitima o povo quanto povo e verdadeiro fundamento da sociedade. Para o autor, é por meio da participação política que o poder se democratiza e é compartilhado. Para ele,

É mediante a participação que a ‘vontade geral’ – o pacto social – se objetiva, se recria, se fortalece, fazendo com que certas ‘desigualdades físicas ou naturais’ entre os homens sejam substituídas por uma ‘igualdade moral e legítima’(...) É essa participação, em suma, que consolida, protege e dinamiza a cidadania e todos os variados direitos humanos.” (NOGUEIRA, 2004, 133)

Apesar do esforço teórico, Nogueira (op cit) ainda recheia o seu trabalho daquilo que acima classificamos como uma visão ingênua que carrega a participação de um aspecto remidor e absoluto, de mudança social por si.

Tentando estabelecer uma tipologia a partir das experiências práticas e de pesquisas de campo, Cornwall, Romano & Shankland (2007, p. 258-259), destacam 9 tipos: 1) Participação como aprendizado: que melhora o conhecimento mútuo para aumentar o entendimento; 2) Participação como exercício da cidadania; 3) Participação como exercício da democracia; 4) Participação como organização e tomada de decisão no nível local, para gerar mais auto-suficiência, tanto a do tipo liberal (“faça você mesmo”), quando a participação comunitária (“de baixo para cima”); 5) Participação como algo que acontece em relação a instituições estatais/legais, mas formatado por diversas abordagens: a dos direitos, a do conflito, a pluralista/consensual, a do entendimento mútuo, a da eficiência; 6) Participação como algo que “vem de baixo” para agir sobre as instituições “de cima” – o fortalecimento da participação popular como forma de fortalecer a democracia de baixo para cima; 7) Participação como prática de resistência , autoderterminação, afirmação de autonomia – algo que é produzido por e é inerente a um processo de mobilização; 8) Participação como associativismo (se juntar em associações, uma forma institucionalizada de ação coletiva); 9) Participação com o algo que tem

significados diferentes em diferentes espaços, que é formatada pela cultura política de um determinado espaço e pelos históricos de interação com o Estado.

Em todos os casos, percebemos está presente um forte componente político. Ao mesmo tempo, percebemos a variação de lógicas que mobilizam os indivíduos em torno dela. Esta variedade de lógicas não anula ou invalida a possibilidade de uma conceituação da participação, mas revelam como esta se processa de forma dinâmica e assume diferentes prioridades entre os indivíduos que participam de espaços públicos de disputas. Grande parte da literatura sobre a participação a considera como uma substância, como elemento suficiente capaz para sanar da crise do sistema representativo e que é homogênea e virtuosa. A participação passa a ser quase que um ente abstrato à ação humana, que por si só encerra as respostas exatas para as discrepâncias políticas e, em alguns casos, para a desigualdade social. Esta visão limita um emaranhado de processos diferentes que ocorrem em torno da participação e que só ocorre pela interação de indivíduos. Assim, de forma a evitar um uso impreciso, restrito e substancializado, entendemos que a participação não é um ato ou um fato isolado e com fim em si mesmo, mas um processo estabelecido pela ação dos atores mobilizados em torno dela. Esta pode adquirir diferentes formatos, pois não ocorre de forma a priori, mas a partir da dinâmica social. Consideramos a participação como um processo, que se estabelece a partir de relações existentes em diferentes dimensões, envolvendo diferentes atores e espaços. Assim, esta pode se apresentar de diferentes formas sem invalidar-se mutuamente.

Neste sentido, entendendo a participação enquanto processo e tentando perceber como este se realiza na realidade social recortada por este trabalho – o Litoral Norte de Alagoas - percebemos então a necessidade de apontar elementos a partir dos quais seja possível a sistematização da análise. Assim, entendemos que a participação ocorre a partir da tomada de decisões que se dá através do debate/deliberação de temas. Estes debates reúnem pessoas que representam as instituições da sociedade civil e do governo de forma a tentar estabelecer as negociações de políticas. E ainda, estas ocorrem em um espaço próprio, marcado por relações políticas anteriores, que interagem, combatem ou reforçam as propostas deste formato. Assim, identificamos três pontos importantes para a análise

deste trabalho: a deliberação, a representatividade e as relações existentes no espaço público do Litoral Norte. Entendemos ainda que a proposta de “gestão social” encerrada no Programa Territórios Rurais, e exercida de forma mais visível no colegiado territorial, passa por processos de reificação ou entraves no local – espaço onde efetivamente a ação ocorre. Assim, é no recorte local, dos municípios e do território onde estão as relações que devem ser observadas e analisadas nesta pesquisa.

1.1.2 Sociedade Civil, Estado e esfera pública

Antes de seguirmos esta estrutura de análise, vale nos atermos a uma questão relevante. Em toda a discussão sobre a democracia, as operações de resolução de seus entraves e a participação, emerge a figura controversa da sociedade civil como elemento essencial para o estabelecimento de relações democráticas. Como aponta Vieira (2005), isto deve-se a três fatores: a) o esgotamento das formas de organização política baseadas no marxismo; b) o fortalecimento no Ocidente da crítica ao *Welfare State*; c) os processos de democratização da América Latina e Leste europeu. No geral, a sociedade civil é apontada como terceiro ente na constituição social – fechando a divisão tripartite gramsciana com o Estado e o Mercado – e “lugar fundamental para a expansão potencial da democracia” (VIEIRA, op cit, p.44). Assim, esta existe em contraposição direta ao Estado, a partir das reflexões sobre este, e também pela articulação entre o espaço privado e público. Assim, é preciso clarificar o conceito de sociedade civil e os encaminhamentos dados neste trabalho de forma a sedimentarmos a base teórica de nossa pesquisa.

A sociedade civil é uma figura que surge em conjunto com a base teórica do Estado liberal democrático, articulado e relacionado às teorias contratualistas do jusnaturalismo. Inicialmente, a preocupação principal era estabelecer interpretações sobre a natureza humana e, conseqüentemente, sobre a organização deste homem coletivamente. Sobre a noção de um homem natural, racional e individualizado³¹ é que os jusnaturalistas concebem a noção de sociedade civil. Esta seria

³¹ Esta concepção surge em contraposição a duas tradições: à judaico-cristã, que o concebia o homem “como criatura divina inserido em uma comunidade que se submete à vontade de Deus”. E também à tradição Aristotélica – de um homem como “animal político inserido em uma comunidade voltada para a elaboração intersubjetiva da sociabilidade” (DURIGETTO, 2007, p. 34)

caracterizada por relações de troca entre indivíduos livres e iguais, proprietários de suas próprias capacidades e do que adquiriram mediante estas capacidades. Eles também desenvolvem a noção de sociedade política, que seria uma esfera de proteção da propriedade e de manutenção ordeira das trocas. Há dois fundamentos importantes nestas concepções. O primeiro é a noção de um homem em estado natural, bestializado, que teria uma tendência natural à destruição, competição e que deveria ser controlado. Assim, para conter estes impulsos e evitar um constante “estado de guerra”, era estabelecido um contrato onde haveria a criação de regras de convívio e subordinação política e a criação de um poder soberano – o Estado. Outro elemento constitutivo é a noção de propriedade. É a conservação da propriedade, considerada como principal direito humano, que é o ponto relevante do Estado. “Assim, a passagem do estado de natureza à sociedade civil se faz para assegurar a propriedade, e a finalidade de todo governo é a de conservá-la.” (DURIGUETTO, 2007, p. 36). Nesta corrente, a sociedade civil representa a oposição ao estado de natureza, a sociedade regulada por uma autoridade reconhecida, capaz de assegurar a liberdades, os direitos e a preservação de interesses privados.

Já com Rousseau percebe-se uma tentativa de retirada do foco da questão privada para uma noção de homem público. Criticando a desigualdade ocasionada pelo privilégio e controle da propriedade³², o autor propõe a construção de um homem capaz de orientar-se pelo interesse comum. Ao mesmo tempo, defende a participação ativa individual no processo político como forma de educar os indivíduos a distinguir entre os interesses públicos e privados. Em Rousseau, a vontade geral³³ é o fundamento da ordem e da legitimação sócio-política.

Ao rever pontos considerados abstratos e idealistas da teoria rousseana, na busca de conciliar a prioridade universal com a expansão particular, Hegel contribui para uma versão mais concreta de vontade geral. Assim, ele formula o seu conceito de sociedade civil como um espaço de explicitação do “mundo da particularidade”.

³² Rousseau não propõe o fim da propriedade privada, mas uma redistribuição desta de forma a garantir que todos tenham alguma coisa e que ninguém tenha demais.

³³ Coutinho (1996) esclarece a distinção entre vontade de todos e vontade geral. A primeira, associada ao liberalismo, considera a sociedade como um agregado de interesses individuais privados. Para Rousseau, a vontade geral é mais do que a soma de vontades individuais, mas pressupõe um consenso conseguido a partir dos interesses coletivos.

Para ele, “é na sociedade civil que se desenvolvem as relações e atividades econômicas, a reprodução social e suas regulamentações jurídico-administrativas” (DURIGUETTO, 2007, p. 44). Hegel busca articular a particularidade com a prioridade do público sobre o privado, por meio de uma superação dialética das vontades particulares na vontade universal.

É nesse processo de mediação entre público e privado, vontade singular e universal, que Hegel situa as “corporações”, como o campo onde se constituiriam os atores coletivos, cujos interesses não são mais singulares e nem plenamente universais, mas particulares³⁴.

A partir da percepção de uma pluralidade associativa, Gramsci desenvolve seu conjunto de reflexões em torno das relações de hegemonia e consenso a partir do aprofundamento da democracia e do desenvolvimento do capitalismo. Construindo uma concepção até certo ponto confusa, como apontam Cohen e Arato (2001), em que oras a sociedade civil está em contraposição ao Estado e oras é o próprio Estado³⁵, Gramsci coloca esta como uma esfera da superestrutura onde se manifesta a organização e a representação institucional dos interesses dos diferentes grupos sociais. Como aponta Duriguetto (2007) tomaria uma direção diferente da marxiana, que atrelava a sociedade civil com a infra-estrutura econômica. Ao mesmo tempo, Gramsci não invalida a base material que ainda é considerada em sua teoria como a base ontológica primária na explicação da história. A novidade estaria na consideração de que a sociedade civil expressa a “articulação de interesses das classes pela inserção econômica, mas também pelas complexas mediações ideopolíticas e sócio-institucionais” (DURIGUETTO, op cit, p. 54-55). A figura da sociedade civil por meio do seu pluralismo de organismos ditos “privados” representaria a nova configuração da dinâmica social de forma a permitir repensar a política, a vida social e as formas de hegemonia.

Um aspecto importante é exatamente a classificação analítica feita por Gramsci em que divide a sociedade em duas: a civil e apolítica. Na primeira se encontrariam o complexo de associações “privadas” sociais, políticas e culturais. Já

³⁴ Ao se referir a interesses particulares, Hegel aponta interesses de grupos particulares reunidos em uma corporação.

³⁵ Por meio do conceito de sociedade política

na segunda estaria o conjunto de aparatos legais, burocráticos e militares através dos quais a classe dominante impõe a dominação coercitiva. Isso se deve ao fato de que o autor considera as relações de dominação e hegemonia como fundantes da própria noção de Estado e sociedade civil e sociedade política seriam distinções analíticas do conceito de Estado (DURIGUETTO, op cit, p.57).

Entre os teóricos mais contemporâneos que se debruçaram sobre a questão é preciso assinalar a figura de Jurguen Habermas. O autor propõe uma construção teórica em que divide a constituição social em dois elementos iniciais: os sistemas e o mundo da vida. O primeiro elemento é onde se encontram os subsistemas político (Estado) e econômico (Mercado). Já o mundo da vida possui três componentes estruturais: a cultura, a personalidade e a sociedade.

en la medida en que los actores se entienden mutuamente y están de acuerdo sobre su situación, comparten una tradición cultural. En la medida en que coordinan su acción por medio de normas reconocidas intersubjetivamente, actúan como miembros de un grupo social solidario. A medida que los individuos crecen dentro de una tradición cultural y participan en la vida del grupo, internalizan las orientaciones de valor, adquieren competencias de acción generalizadas y desarrollan identidades individuales y sociales. (COHEN & ARATO, 2002)

Neste sentido, Cohen e Arato propõem, a partir de Habermas, uma teoria dual que circunscreva a idéia da sociedade civil. O principal objetivo dos autores é buscar uma construção que dê conta das novas identidades coletivas construídas na contemporaneidade e como os projetos baseados nestas identidades podem contribuir para o surgimento de uma sociedade mais democrática e mais livre. Nesta perspectiva a sociedade civil é o conjunto de instituições e forma associativas que precisam de interação comunicativa para sua reprodução e dependem dos processos de integração social para coordenar a ação. Ela é a esfera da interação social, entre a economia e o estado, composta, principalmente, pela esfera íntima (família) e pela esfera pública ou associativa (onde ocorrem associações voluntárias e comunicações públicas). Mas nem toda e qualquer instituição poderia se encaixar na perspectiva de sociedade civil porque esta pressupõe um caráter político. Assim, os autores complementam que é necessário restringir ao conceito de sociedade civil as instituições e processos que são diretamente relevantes política e economicamente. E é na esfera pública que a interação dos processos ocorre.

A esfera pública é, apontada por Habermas (1997, p.91), como uma “*caixa de ressonância onde os problemas a serem elaborados pelo sistema político encontram eco*”. Para o autor, a esfera ou o espaço público é um fenômeno tão elementar quanto a ação, o ator, o grupo, a coletividade. Ela não pode ser entendida nem como instituição, nem como sistema, mas pode ser melhor descrita como uma rede adequada de comunicação de conteúdos, tomada de posições e opiniões. É na esfera pública que os embates de interesses se clarificam e são tratados por instituições de interesse público, em contraposição com as instituições de interesse privado. Assim, a esfera pública se ancoraria numa noção de generalidade e não de particularidade.

A partir desta discussão, Habermas (1997) reafirma que o núcleo da sociedade civil se encontra na captação de problemas que surgem na esfera privada, condensação e transmissão destes para a esfera pública política, transformando-os em problemas de interesse geral. Este é o sentido do processo de dessingularização, proposto por Boltanski (2000), na formulação de suas teorias em torno da justificação. Para o autor, é por meio da dessingularização que as demandas particulares ou singulares tornam-se gerais e compartilhadas por outros indivíduos daquele espaço, que se identificam com elas por meio da legitimação de uma ordem de valores compartilhadas. As justificativas que acompanham a validade pública desta demanda revelam, em si, um conjunto de valores daquele espaço. O que é mais justo, mais certo, mais aceitável aponta uma ordem de legitimação moral que orienta, mas não determina, as interações e decisões no espaço público. Com isso, Boltanski permite a construção de uma grelha a partir da qual possam ser examinadas as situações onde ocorre a crítica, ou seja, onde há o debate, o julgamento, a tomada de decisões diante de questões tomadas enquanto públicas, coletivas, de interesse geral. A determinação do que é de interesse geral e do que não é, daquilo que é um problema privado, mas que passa a ecoar como legítimo na esfera pública, aponta a própria constituição de valores deste espaço público.

Entretanto, estas relações públicas não ocorrem de forma estática, cristalizada e automática. Os interesses e processos de diferenciação e racionalização ocorridos com a modernidade estabelecem modificações e hierarquias nesta rede de fluxos comunicativos. Esta hierarquia pode ser expressa

em formas de dominação e noção dos indivíduos que participam deste fluxo comunicativo sobre justiça e igualdade. Assim, um padrão de ação que não seja gerado por uma lógica instrumental atrelada ao dinheiro e ao poder apontaria, de acordo com esta perspectiva, para uma sociedade civil e uma esfera pública de interesse coletivo e mais democrática.

Entretanto, apesar das diferenças de foco e conceituais em torno da sociedade civil, percebemos um aspecto comum: esta é também considerada enquanto substância, como apontam Moura e Silva (2008), que se constitui em contraposição com o Estado. Os autores provocam que estas perspectivas -colocam a sociedade e o estado de forma não-relacional, como entes autônomos entre si, isolados e compostos de características que passam a ser tomadas como “natureza” destes. “Enquanto o Estado é corrupto, violento, autoritário, conservador, a sociedade civil é ética, democrática, progressista e universalista” (MOURA E SILVA, op. cit, p.46). Romper com esta visão normativa, dicotômica e “fechada” é uma ação que pode nos permitir perceber as complexidades e heterogeneidades do Estado, da sociedade civil e da participação, permitindo assim perceber a diversidade de atores envolvidos no processo político-institucional e como estes agem em relação ao espaço social ao qual pertencem.

Assim, antes mesmo de legitimar a dicotomização entre o Estado e a Sociedade Civil, caberia a adoção de uma postura que buscasse entender as relações que ocorrem em determinado espaço em torno da política. Neste sentido, não se tomaria o apriorismo de entender as hierarquias e desigualdades como resultados de uma ação do Estado sobre a sociedade que, frágil e democrática, vive numa luta constante em busca de trazer virtude para seu opressor. Pelo contrário, podemos entender que a hierarquia surge de bases diferentes e em muitos casos não necessariamente atrelada à figura do Estado, mas às relações já existentes e assentadas na tradição, no controle econômico e/ou político. Antes mesmo de uma disputa entre Estado e Sociedade Civil, esta postura revela tensões entre os membros daquele espaço que interagem de forma além do espaço formal de interação com o governo. Assim, entendemos que precisamos considerar as relações sociais que surgem da interação pública, da interação em torno do debate do que é problema de todos ou problema de alguns.

Ainda assim, apesar de desconsiderar neste trabalho a divisão entre Estado e Sociedade e buscarmos uma orientação relacional, não abandonaremos a caracterização de uma herança política marcada na desigualdade. Ao mesmo tempo, é importante entender como os interesses privados chegam ao espaço de debate público e são considerados coletivos. Assim, uma variável importante neste processo é a caracterização da interação entre os indivíduos por meio da deliberação. É importante entender que estes se colocam em um processo de debate, deliberação e disputa de forma a tornar aquilo que é particular (privado) em coletivo (público). Como aponta Boltanski, buscaremos entender o grau de dessingularização que as demandas dos grupos recebem. Assim, por meio da identificação daquilo que é considerado coletivo e do que é considerado privado, do que é considerado justo ou do que é considerado injusto, podemos vislumbrar um espaço social permeado por lógicas econômicas, privadas, coletivas, religiosas entre outras.

2 DELIBERAÇÃO E RELAÇÕES POLÍTICAS - ELEMENTOS DE UMA ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO

A participação política não é uma substância em si. Entendida como processo realizado a partir das relações de indivíduos empenhados na deliberação, neste trabalho, identificamos dois elementos que tornam possível operacionalizar a compreensão de como sua dinâmica se desenvolve: a deliberação e as relações políticas existentes no território.

Para isso, partimos do pressuposto que é a partir da deliberação que os representantes envolvidos no processo político público discutem suas demandas de forma a alcançar seus objetivos. Tornam os problemas de cada um em um problema de todos e expõem prioridades. Ao mesmo tempo, esta ação no espaço público não ocorre sem tensões, que são em maior ou menor grau e, em muitos casos, se apóiam em práticas já existentes no espaço de deliberação, em relações políticas anteriores que permeiam aquele território.

Assim, neste capítulo buscaremos aprofundar nossas discussões em torno destes dois elementos, de forma a caracterizar os argumentos teóricos a partir dos quais construímos nossa análise. Para tanto, traremos uma discussão sobre a deliberação baseada na sociologia pragmática de Boltanski. A partir dos regimes de justificação e da caracterização das *cités*, o autor constrói uma tipologia por meio da qual é possível caracterizar gramáticas sociais que circunscrevem uma escala valorativa e orienta a ação dos indivíduos inseridos no debate público e no processo da crítica. Concordamos ainda que estes indivíduos, assim como aponta Boltanski, são capazes de crítica sobre a própria realidade e não agem apenas em resposta a orientações enculcadas por meio da socialização. Apresentaremos, assim, os principais pontos de sua construção teórica.

Ainda neste caminho e para dar conta do objeto que nos propusemos a investigar, faremos uma ponte entre estes aspectos e as discussões das relações políticas no Brasil. Estas trazem algumas matizes comuns, como a proeminência do Estado sobre a sociedade, tendo ele a primazia como ator protagonista da estruturação da vida social. Rompendo com esta visão, buscando a manutenção da proposta de uma análise relacional, comungamos com a orientação proposta por

Moura e Silva (ibid, p.45) de evitar o predomínio de concepções “estatistas” que reservavam ao Estado a “capacidade de iniciativa e condução da dinâmica sócio-política e/ou modernização do país, cabendo aos atores não-estatais, particularmente aqueles constituídos entre os segmentos mais pauperizados e oprimidos da sociedade, um papel de coadjuvantes destituídos de agência”. Nesta linha, o Estado não é uma emanção das demandas e interesses sociais, mas um ente isolado e autônomo da sociedade.

Neste sentido, evitamos uma dicotomização entre Estado e sociedade e buscamos entender as relações que existem entre os indivíduos de um mesmo recorte, envolvidos nos processos políticos. Esta é uma perspectiva que comunga tanto com os indivíduos capazes de crítica de Boltanski quanto com a aceção de Lanna que aponta que as camadas populares, suas práticas e instituições não são vazias “nem de sentido nem de força, nem de razão”. É na interação em torno dos interesses de grupos e dos interesses públicos que estes indivíduos empreendem mecanismos de debate, deliberação e de avaliação de custos, recompensas e repressões. É por meio desta interação que eles podem sair de seu estado particular e adquirir um caráter coletivo, transformar as demandas privadas em públicas, e chegar aquilo que Boltanski aponta como pessoa³⁶.

Entretanto, em contraposição à isso, apontamos a existência de uma tradição política que se coloca em tensão com esta proposta. Aqui, nos referimos especificamente à tradição política marcada por uma rede de dependências, de trocas que reforçam ou impedem a ação reivindicatória e gera silêncios. Esta se apresenta de forma diferenciada em cada recorte específico ao qual nos determos, a partir da percepção de processos políticos diferenciados. Assim, buscaremos traçar qual a gramática que se circunscreve pela tradição políticas e qual a se circunscreve nos territórios para estabelecermos uma relação entre elas.

Assim, comungando com a perspectiva de Avritzer (2007), de romper com um senso comum elaborado que já determina à priori o caráter não-participativo do Nordeste, delineamos as relações políticas específicas encontradas no Litoral Norte de Alagoas e, a partir do campo, buscaremos caracterizá-las. Seguindo este

³⁶ Boltanski apresenta uma discussão sobre a noção de pessoa no ocidente que se constrói a partir da racionalidade e objetividade.

pensamento, procuramos entender como se dão as relações políticas neste território e quais gramáticas surgem a partir destas e da deliberação de temas nos debates do colegiado territorial tornam-se o foco desta pesquisa. Para tanto, mostraremos como é possível chegar a estas questões pela noção de patronagem, fazendo assim a caracterização do sistema de trocas e favores nas relações políticas do litoral e o acompanhamento dos temas e assuntos debatidos na agenda do colegiado do Território do Litoral Norte alagoano.

2.1 A questão da deliberação

Em geral, a democracia se vale pela regra de que as decisões tomadas devem ser aquelas em que há um acordo entre a maioria (SILVEIRINHA, 2005). Assim, ela está intimamente ligada à deliberação, ao processo de colocar em debate as questões que se intencionam tornar públicas, coletivas. A maneira como estes atores envolvidos deliberam, colocam seus interesses, pautas e questões é um viés importante para entender a dinâmica da participação e da prática democrática.

Neste sentido, a sociologia pragmática construída por Boltanski é essencial para dar conta do universo de justificações elencadas pelos indivíduos num processo de deliberação. Em parceria com outros autores, como Thèvenot, Boltanski desenvolveu pesquisas em torno da crítica e dos processo de disputa onde há a contraposição de argumentos na busca de uma legitimação. Seu ponto de partida foi as disputas trabalhistas que eram tornadas públicas por meio de cartas enviadas aos jornais franceses. Sua primeira indagação era saber quando uma causa, uma reclamação, uma demanda era “justa”. Assim, começou a construir o arcabouço da sociologia da crítica (VANDERBERG, 2006) ou pragmática (CEFAÏ, 2009).

Para tanto, Boltanski estabelece alguns pressupostos. O primeiro deles é que os atores possuem uma capacidade crítica e de pôr em prova seus argumentos. Estes não agem como que resultado de uma estrutura social enculcada, como aponta Bourdieu. Boltanski considera que não é possível conceber a priori o resultado das disputas, pois é por meio da interação que a legitimidade se molda, a partir da escolha dos argumentos e provas a serem apresentadas. Assim, os indivíduos que se envolvem num processo de deliberação estão imersos num jogo de convencimento, aprovação e reprovação. Para Marques (2005) os estudos de

Boltanski dão conta da reflexão dos atores sociais nas quais eles lutam, interpretam, criticam e justificam.

Ao mesmo tempo, Juhem (1994) afirma que Boltanski não estabelece um programa inscrito nas pessoas alterando modelos, mas como a possibilidade da crítica romper construções determinísticas. Para Boltanski, a característica pessoal de cada ator – mulher, homem, empresário, criança, juiz, réu – não importa para entender a mobilização de justificações. Ele coloca no campo do conflito de argumentos o seu ponto de observação. Não é quem fala, mas o que se fala. Entretanto, este é um ponto em que Boltanski é fortemente criticado. Ele mesmo reconhece que é preciso haver cuidado para não resumir a ação dos indivíduos em disputa ao discurso em si. No entanto, é por trazer a validade das justificações como objetos possíveis de serem observados e de revelar a dinâmica das relações de indivíduos num regime de disputa que seu trabalho se torna relevante.

Boltanski também não explica porque alguns argumentos se impõem a outros. Sua preocupação é demonstrar que existem gramáticas formadas por ordens de “grandezas” compartilhadas, as quais os atores se remetem para fundamentar suas justificações. Aquelas justificações mais aceitas revelam uma proeminência de uma gramática em relação a outra. Entretanto ele não se preocupa em desvendar o porquê de uma gramática se sobrepôr a outra. Todavia, neste trabalho, buscaremos estabelecer uma relação entre as relações políticas existentes no território e os regimes de legitimação moral encontrados nas deliberações, de forma a apontar tensões entre o modelo proposto e a realidade onde se desenvolvem as ações. Entendemos ainda que a sociologia pragmática de Boltanski permite entender, como aponta Cefai (2009), que não existe apenas um regime de justificação mobilizado, mas diversos que podem coexistir num mesmo espaço de disputa, o que demonstra um conjunto de valores que se relacionam, colidem e disputam a validade naquele espaço de disputas.

Neste sentido, consideramos as deliberações no território a partir da concepção de Boltanski na qual ele identificou os regimes de disputa orientados pela justiça, onde as justificações são remetidas a um conjunto argumentativo que legitima o que é melhor ou pior, bom ou ruim, justo ou injusto. A este conjunto de valores que emanam da legitimação moral da disputa ele chamou de gramática.

Esta seria um sistema de códigos e valores comuns que orientam a ações dos indivíduos.

Boltanski percebeu ainda que os argumentos dos atores em disputa, as justificações e provas apresentadas por eles eram remetidas a um universo de valores que estipulava uma ordem de grandeza moral. Ou seja, eles apoiavam suas justificações em uma escala de valores existente e compartilhada de forma a buscar o apoio de outras pessoas para sua demanda. Ele aponta com isso um processo de legitimação das disputas a partir do outrem, onde a concordância ou a discordância serviria de medidor da validade argumentativa. Ele apontou ainda que essa ordem de grandeza se refere a uma concepção específica de justiça e que quanto mais compartilhado fosse o sentido de justiça presente naquela justificação, mais aceitável seria o argumento. É o que ele chamou de processo de dessingularização. Este se processa pelo fato de pegar uma demanda particular e conseguir colocá-la enquanto um problema público, compartilhado por um grupo e legitimado por uma ordem de grandeza.

Assim, cada argumento considerado válido ou inválido denunciava um valor moral que o legitimava. Ao considerar um conjunto de justificações seria então possível perceber uma escala valorativa abstrata que ele chamou de *citè*. Esta não seria a *citè*, ou cidade³⁷, física, delimitada geográfica e politicamente. Mas uma construção abstrata que emana dos valores morais característicos de uma determinada origem.

As *cités*, ou cidades, não são um espaço geográfico delimitado. Elas correspondem a um conjunto de valores ordenados e estabelecidos a partir de pressupostos comuns, às quais os atores se remetem. Cada uma corresponde a uma gramática de valores construídos a partir de um sentido comum de justiça (IZQUIERDO, 2004).

O ponto funchal da cidade, para Boltanski, é a disputa e o debate que se constituem a partir de uma noção específica de bem comum. Assim, Boltanski em parceria com Thévenot, construiu uma tipologia – baseada nos escritos da Filosofia Moral e Política – onde eles buscaram modelos de bom governo para modelar as cidades harmoniosas. Cada uma delas, como construção teórica abstrata, se caracteriza pela referência a um mundo comum empírico, a um conjunto exclusivo

³⁷ Tradução do termo *citè* para o português.

de entidades e dispositivos. Para a construção destes mundos, os autores se remeteram a manuais ou guias práticos do bem viver. Assim, trazemos abaixo a tipologia das cidades e mundos elaborada pelos autores (BOLTANSKI & THÈVENOT, 1991; BOLTANSKI, 2000):

- **Cidade Inspirada:** se constitui a partir da obra “A Cidade de Deus”, de Santo Agostinho, e dos tratados que escreveu sobre a graça. Nesta, a grandeza é concebida a partir de uma **relação imediata com um princípio exterior, fonte de toda grandeza**. Esta magnitude se revela no corpo preparado pela ascese, cuja as manifestações inspiradas - santidade, criatividade, autenticidade - constituem a forma privilegiada de expressão. Esta é o império exclusivo da criatividade como valor moral legítimo. A esta corresponde o **mundo inspirado**. Baseado num texto de consultoria na direção da criatividade, este mundo é aquele onde as pessoas buscam o insólito, o maravilhoso, o inefável, o espontâneo e o emocional, por meio de uma potência vital comum – a inquietude criadora. Espíritos, sombras, monstros, mulheres, crianças, loucos ou artistas são os GRANDES da cidade.
- **Cidade Doméstica:** oriunda a partir de um comentário de “A política tirada das Sagradas Escrituras”, de Bossuet. Nesta a magnitude das pessoas depende de suas **posições hierárquicas** numa cadeia de dependências pessoais. Em uma fórmula de subordinação estabelecida segundo um modelo doméstico, o vínculo político é concebido como um resultado do laço geracional, ou seja, da filiação, que conjuga a tradição e a proximidade. Esta tem como referência o **mundo doméstico**, construído a partir de um guia de urbanidade e boas maneiras, que permite transmitir a arte das relações pessoais harmoniosas. Neste prevalecem as boas maneiras, o título, os presentes, as flores. As pessoas apelam para a filiação, a obediência, a deferência, a tradição e a herança. Valorizam a boa educação, a distinção, a discipulação, a reserva e a confiança. Os grandes nesta cidade são o padre, o rei, o chefe, o patrão.
- **Cidade de Renome/Opinião:** baseada no “Leviatã”, de Hobbes, especificamente no capítulo sobre a honra, a grandeza é estabelecida pela opinião dos outros, tendo na **reputação** seu bem maior. Depende mais da estima e do crédito das pessoas de uma coletividade. A esta corresponde o

mundo da opinião. Este se caracteriza por meio de um vocabulário de um manual de marketing das relações públicas ou relacional. Inclui entre seus “seres mais puros” a marca, a mensagem, a campanha ou a imprensa. As pessoas são movidas pela especulação ou imitação e alcançam grandeza a partir da reputação, reconhecimento e visibilidade, convertendo-se em “estrelas”, líderes de opinião, chefes da imprensa, porta-vozes. É o mundo da fama.

- **Cidade Cívica:** constituída a partir “Do Contrato Social” e “Discurso sobre a Origem e os Fundamentos da Desigualdade”, de Rousseau. A fórmula de subordinação não depende nem da graça divina, nem da submissão a um princípio paternal, nem ao status adquirido pela aceitação dos demais. O “soberano” não está mais fincado na figura de um príncipe, mas é formado por todos, quando cada um renuncia sua condição particular. Baseado na noção de igualdade das pessoas perante a lei. Esta se refere ao **mundo cívico**, criado a partir de um manual que orienta delegados sindicais à boa gestão de assembleias. Prevê na solidariedade, na participação ou na luta um princípio maior de conduta, onde a dignidade comum está atrelada a busca dos direitos cívicos. Estabelece a grandeza em algumas figuras: representante, eleito.
- **Cidade Mercantil:** extraído de “A Riqueza das Nações”, de Adam Smith, os vínculos entre as pessoas se estabelecem a partir das trocas de bens. A **riqueza** é o valor legítimo compartilhado. A partir deste, delinea-se o **mundo mercantil**, constituído a partir de um best-seller sobre como ter êxito nos negócios. Ser grande é ser milionário, ganhador, vencedor, por meio de um pensamento livre, aberto e emocionalmente distanciando que permite tomar partido do desejo egoísta comum a todas as pessoas. É um território povoado pela estratégia, o dinheiro, o benefício, os resultados e os preços.
- **Cidade Industrial:** a partir das obras de Saint-Simon, nesta cidade, a grandeza se funda na eficácia e eficiência determinando uma escala de capacidades profissionais. Associada ao mundo do trabalho e à produção dos bens materiais. Seu referente é o **mundo industrial**, baseado num manual de gestão de produção. Busca fazer compatíveis o imperativo da produtividade com a melhora das condições de trabalho. Este mundo, onde reina a eficácia e o rendimento futuro, é permeado por experimentos, especialistas,

máquinas, operadores, profissionais. Para crescer neste mundo é necessário ter formação, educação e capitalizar o potencial de energia produtiva que possuímos.

Além destas, num trabalho mais recente, Boltanski e Chiapello (2009) sugerem uma sétima cidade que caracterizaria as relações contemporâneas de mobilidade dos trabalhadores altamente qualificados: a cidade de projeto³⁸.

- **Cidade de Projetos:** Esta se caracteriza pela possibilidade dos indivíduos se tornarem “nômades” em um conjunto de redes de relações estabelecidas com outras pessoas. O princípio de grandeza é estabelecido pela quantidade de elos que um indivíduo é capaz de estabelecer – o valor é medido pela atividade e pelas conexões. Na cidade de projetos emergem as figuras dos mediadores, provedores, inovadores, das novas tecnologias, das redes, dos projetos. A capacidade de construir mediações entre posições distantes é a medida da excelência e grandeza na cidade dos projetos.

Como aponta Izquierdo (2004), a palavra “projetos” dá conta da mobilidade e temporalidade das conexões, que são estabelecidas apenas para atender um determinado projeto e logo são desfeitas e já conectadas a outros projetos.

De acordo com Boltanski e Chiapello (op. cit) a ocasião é o pretexto para a conexão. Esta é como um cabo de rede fortemente ativo durante um período relativamente curto, mas que permite forjar laços duradouros.

Assim, a partir da tipologia construída pelos trabalhos da sociologia pragmática montamos inicialmente uma grelha referencial a partir da qual poderíamos analisar a deliberação no Litoral Norte de Alagoas. Entretanto, vale ressaltar que esta classificação não deve ser tomada como uma estrutura fechada, como aponta Cefaï (2009), mas como um convite à investigação dos momentos de prova.

Nesses momentos de tensão, de conflito ou de crise em torno de situações problemáticas, operações de ajuste a uma realidade se põem a nu e podem ser vistas. Nesta perspectiva, os atores [...] agem em vários mundos, que se esbarram ou se compõem uns com os outros. (CEFAÏ, op cit, p. 14)

³⁸ A denominação é uma paráfrase da expressão “gestão por projeto” (IZQUIERDO, 2004, p. 23)

A estrutura é substituída por uma arquitetura complexa da ação que depende da situação, da pessoa e do coletivo. Assim, seguindo esta perspectiva e na tentativa de evitar classificações *a priori* e estanques é que, a partir da realidade encontrada no Litoral Norte, retomamos esta tipologia propondo algumas possibilidades de cidades encontradas na região, contribuindo assim para a ampliação da reflexão em torno da participação e buscando um modelo próprio que revele a realidade social encontrada no campo.

Neste sentido, propusemos inicialmente a tabela a seguir, destacando as categorias que emanam da tipologia construída no trabalho de Boltanski.

Quadro 1- Principais características das ordens de legitimação moral

Crítérios Ordens	Modo de avaliação	Tipo de informação pertinente	Objetos concernentes	Modo de relação	Capacidade das pessoas
Inspiração	Originalidade	Singular	Corpo; ser investido de emoção	Paixão	Criatividade
Doméstico	Reputação	Oral; exemplo; provérbios	Capital específico; patrimônio	Confiança	Autoridade
Opinião	Difusão da opinião	Crença	Signo	Comunicação	Notoriedade
Cívico	Interesse geral	Regimental; regulamentar	Regra	Solidariedade	Capacidade para representar o interesse geral
Industrial	Performance; eficácia	Escrito; mensurável; estatístico	Objetos, normas; técnicas; métodos	Vínculo funcional	Competência profissional
*Mercantil	Preço, lucro	Monetário	Bens e serviços; mercadorias	Troca	Desejo; poder de compra
Projetos	Atividades; projetos	Se ligar; se conectar	Técnicas de conexão	Conexão	Adaptabilidade; flexibilidade

Fonte: NACHI, Mohamed. *Introduction à la sociologie pragmatique*. Paris: Armand Colin, 2006, p. 113.

Tomamos então este quadro como ponto de partida para as análises deste trabalho. Neste sentido, ainda vale ressaltar que entendemos que diferentes ordens de legitimação se encontram num único espaço de interação, entrando em choque e conflito e revelando a sobreposição destas entre si. Assim, neste trabalho, buscamos identificar as ordens de legitimação existentes nas relações políticas do território do Litoral Norte a partir da percepção dos indivíduos envolvidos no processo de deliberação da sua própria realidade social. Fizemos ainda a caracterização das ordens de legitimação contidas na proposta do Programa Territórios Rurais no que tange a questão da participação e da gestão social. Aliado a isso e para ampliar a caracterização dos pressupostos que orientariam as ações do programa, identificamos os objetivos do colegiado traçados no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável, de forma a complementar a caracterização das ordens de legitimação que orientariam a ação dos indivíduos reunidos no colegiado. Por fim, identificamos os pontos relevantes que emanam das justificações colocadas na deliberação do colegiado, de forma a trazer contribuições – a partir destes três pontos de observação – sobre as tensões existentes entre o modelo participativo proposto e sua prática dentro do colegiado.

Entretanto, é preciso aderir a um quadro teórico fazendo também o exercício da crítica. É necessário considerar os limites e possibilidades do referencial teórico utilizado a partir da realidade empírica. Neste sentido, entendemos que os princípios de justificação exteriorizados pelos indivíduos envolvidos numa situação de disputa, crítica e deliberação revelam também relações circunscritas no espaço social e que orientam a ação. Assim, no recorte da pesquisa buscamos entender como se dão as relações políticas e como a crítica é encarada no território. Trilhando este caminho, fizemos a caracterização das relações políticas por meio da noção de patronagem de forma a identificar as relações de hierarquia e contrárias à proposta do programa³⁹.

Partimos assim da percepção de que, apesar de existirem objetivos claros em torno da democratização das relações políticas no território e a mobilização de

³⁹ Vale ressaltar que Boltanski percebe que a atuação das pessoas nem pode ser tomada sem considerar a busca de poder, nem ignorando a presença de forças e hierarquias sociais. Entretanto, sua preocupação é construir uma teoria que dê conta dos regimes de justificação e não do “porquê” de suas prevalências.

atores em torno da deliberação, há a reprodução de ordens de legitimação baseadas na hierarquia e em laços de dependência, como os que são encontrados fora do colegiado. Entendemos ainda que os silêncios⁴⁰ gerados por meio das relações de dependência podem ou não se reproduzir dentro das deliberações do colegiado, mas operam claramente na concretização das ações definidas por meio da deliberação.

Neste sentido, seguiremos trazendo uma discussão em torno das relações políticas no Brasil de forma a clarificar as orientações teóricas que permeiam este trabalho e que nos auxiliam a tratar o problema que nos propusemos investigar.

2.2 Relações políticas no Brasil: a tradição e a patronagem

No Brasil, vários autores têm se revezado na tarefa de tentar caracterizar as relações entre o Estado e a sociedade (FAORO, 2001; HOLANDA, 1999) e os fenômenos que se inscrevem nas relações políticas. Nestes três autores, encontramos pistas interessantes sobre o Brasil. Seus trabalhos buscam, a partir da caracterização do estado, traçar um perfil da sociedade e das relações desta com o primeiro.

Em todos os casos, percebe-se que as relações políticas no espaço público são verticalizadas. Estas revelam fenômenos e práticas assentadas na dependência, na troca de favores e num processo recíproco de legitimação.

Este é o caso do coronelismo. Entre os autores que tratam do tema, Víctor Nunes Leal (1993) se destaca com um pensamento fundamental. De acordo com ele, o coronelismo é resultado de uma sobreposição do regime representativo a uma estrutura econômica e social tradicional, e que se estabelece por relações de dominação entre o coronel e a população local e de reciprocidade entre aquele e o poder nacional. O coronelismo estaria diretamente atrelado à estrutura agrária brasileira, fundada no controle de lotes de terra, que garantiam o domínio material e também o prestígio do coronel. Entretanto, este chefe local legitima o seu domínio também pelas relações que estabelece com o poder central, a partir das quais

⁴⁰ Este não significa apenas a falta de som, mas a ação não-reivindicatória provocada pela hierarquia e submissão ao patrão. Este conceito será melhor clarificado na seção seguinte, na caracterização da patronagem.

consegue benefícios e autonomia extralegal. Leal (*op cit*) destaca como a indicação de pessoas para ocupar cargos públicos ou mesmo o controle da polícia revelam esta autonomia extralegal. Ao mesmo tempo, cabe ao coronel devolver “favores” recebidos do estado por meio do apoio político, quer seja por meio dos votos de cabresto, quer seja pela oposição ao governo central.

Neste sentido, Leal (*op cit*) aponta este sistema de reciprocidade como a base para a manutenção do sistema.

[...] de um lado, os chefes municipais e os ‘coronéis’ que conduzem magotes de eleitores como quem toca tropa de burros; de outro lado, a situação política dominante no Estado, que dispõe do erário, dos empregos, dos favores e da força policial, que possui, em suma, o cofre das graças e o poder da desgraça (LEAL, *op. cit.*, p. 43)

Desta base coronelista resultaria um conjunto de outros fenômenos: o mandonismo, o filhotismo, o falseamento do voto e a desorganização dos serviços públicos locais.

Além da posse da terra e das trocas políticas, Cavalcanti (1984) acrescenta a importância da criação da Guarda Nacional para a legitimação dos coronéis e do próprio coronelismo. Inspirada na guarda francesa, a Guarda Nacional foi criada pelo governo ainda durante o Império para auxiliar no sufocamento de distúrbios populares causados pela abdicação de D. Pedro I. Posteriormente, como afirma Carvalho (1997), é que foi sendo transformada num grande mecanismo patrimonial de cooptação dos proprietários rurais. Estes pagavam pelas patentes e chegavam a fardar suas tropas. Assim, os altos graus só podiam ser recebidos por quem possuía o poder econômico nos espaços locais, ou seja, os grandes donos de terras. Com o passar do tempo, a escolha de oficiais passou a ser por nomeação e não por voto, o que permitia a reificação de uma elite agrária na estrutura de dominação legitimada, também, pela força. Esta continuou a funcionar mesmo depois da proclamação da República. Em Alagoas, de acordo com Cavalcanti (*ibid*), grande parte dos oficiais da Guarda Nacional veio, com a sua desativação, a dominar a vida pública da província e de seus municípios, demonstrando um processo de manutenção das elites e da dominação por meio do mandonismo.

Entretanto, apesar de sua importância na fundamentação de uma tradição política de dominação, Carvalho (*ibid*) aponta que o coronelismo é um fenômeno

datado, com início e fim. De acordo com o autor, o coronelismo acabou. Afirmação corroborada por Cavalcanti (*ibid*). O que temos hoje são outros fenômenos que variam em grau de magnitude a partir da ampliação da cidadania e do possível enfraquecimento das relações tradicionais de dominação. O coronelismo teria morrido com o avanço do estado em direção ao contato direto com a população. Esta relação, antes intermediada pelo coronel e base de sua legitimação, foi minada pelo crescimento da estrutura representativa e pela ligação direta dos políticos com o eleitorado. Carvalho (*ibid*) é ainda mais contundente quando afirma que o coronelismo existiu durante o período da primeira república – de 1889 a 1930 – e apenas neste período, nem antes, nem depois disso. E complementa,

Ele morreu simbolicamente quando se deu a prisão dos grandes coronéis baianos, em 1930. Foi definitivamente enterrado em 1937, em seguida à implantação do Estado Novo e a derrubada de Flores da Cunha, o último dos grandes caudilhos gaúchos. (CARVALHO, *ibid*, p.2)

No entanto, a sua morte não significa o fim dos processos de dominação tradicional política. Pelo contrário, demonstra uma ressignificação dos modos de dominação, que ultrapassam o coronel em si e é dividido com outras figuras. No bojo desta discussão surgem duas figuras que viriam conceituar estas relações: o clientelismo e o mandonismo. Comumente utilizado por autores estrangeiros ao caracterizar o Brasil, o clientelismo é entendido como um fenômeno, um tipo de relação baseado na troca de favores em torno da legitimação política e social. Este alimentou o coronelismo, mas existe como fenômeno até hoje, modificando os atores envolvidos no processo de troca. Resume em si, então, as relações em que há troca de favores entre os entes envolvidos no processo político.

Para Carvalho (*ibid*), diferentemente de coronelismo, o mandonismo não é um sistema, mas uma característica da política tradicional, que precede o coronelismo e o transpassa, continuando existente até hoje. O mandonismo se refere ao fenômeno de dominação baseado na existência de estruturas locais personificadas de poder. Há um indivíduo que, em função da posse de algum recurso estratégico (em geral a terra), exerce sobre a população um domínio pessoal e arbitrário que a impede de ter livre acesso ao mercado e à sociedade política. É a figura do mandão, do chefe, do potentado qualquer que seja a sua base legitimadora (política, econômica,

simbólica, legal). É um fenômeno que baseia a patronagem. E o coronelismo é um momento do mandonismo.

Constituído a partir destas duas bases – a troca de favores e a personificação de estruturas de poder – podemos apontar ainda a questão da patronagem. Neste sentido, o trabalho de Lanna (1995) sobre troca e patronagem no nordeste brasileiro se torna fundamental. O autor destaca a importância do sistema de troca de favores e dependência, que pode ser fundado pela precedência de aspectos econômicos, políticos ou religiosos. Seu objetivo é fazer uma etnografia da troca no nordeste brasileiro, a partir de uma releitura da noção de dádiva estudada por Marcel Mauss. A validade de suas reflexões se reflete por dois aspectos importantes inicialmente: a sua teoria nasce da análise de uma experiência no Nordeste brasileiro⁴¹ e dá conta de um processo que engloba características de hierarquia de forma mais ampla que as categorias de clientelismo, mandonismo ou coronelismo.

Lanna (1995) aponta uma noção mais ampla da dádiva além daquela atrelada a questão do “presente”. Para ele, esta pode ser um convite, um favor, um sacrifício, até mesmo uma promessa pode se converter em uma dádiva e estabelecer um sistema de trocas e de reciprocidade que gera dependência e hierarquia. Lanna faz uma etnografia da dádiva⁴² que, de acordo com suas próprias palavras, busca contribuir para o entendimento do tipo de reciprocidade e hierarquia que formariam uma dimensão mais arcaica e não-capitalista dos espaços locais ou mesmo do Estado brasileiro. Entretanto, ele não estabelece uma dicotomia entre as “oligarquias regionais” e o Estado, onde este último seria a expressão da racionalidade da modernidade e dos processos burocráticos, e a primeira a prova do ranço de atraso na dimensão mais local. Pelo contrário, ele defende a percepção de que existe uma re-alimentação mútua entre Estado e poder local, sendo o primeiro a continuação do segundo. Assim, Lanna evita a noção de moderno e atrasado, a dicotomia entre uma costa desenvolvida e um sertão atrasado.

Assim, ele critica a postura de que o Estado brasileiro se constitui a partir de 1930, por meio do nivelamento das estruturas hierárquicas do poder local. Pelo

⁴¹ Apesar de concordar que cada recorte tem suas especificidades, uma pesquisa realizada no nordeste pode, a priori, ser muito mais próxima da realidade observada nesta região do que aquilo que se refere a outros contextos sociais mais distantes.

⁴² O que não é objetivo deste trabalho, mas serve para explicitar os pontos de sua teoria.

contrário, ele defende que o próprio estado brasileiro se torna híbrido a partir de seu desenvolvimento concomitante com as estruturas locais. “Ao contrário, o estado se organiza similarmente às estruturas locais, ainda que possa algumas vezes entrar em conflito com elas” (LANNA,1995, p.31). O autor aponta uma relação dialética entre o poder local do que ele chama de empregadores (empresários ou ‘patrões’) com o poder do estado, “grande empregador” (LANNA, *op cit*, p.27). Assim, o principal esforço do autor é descrever as trocas que se estabelecem em torno da figura do “patrão”. E este patrão não circunscreve apenas o empregador, o chefe numa relação econômica, mas todas as figuras que mandam numa relação de troca. Esta “autoridade patronal” pode ser estabelecida por diversos aspectos de matriz econômica, política, meritocrática, discursiva, religiosa, entre outras. Aqui, podemos fazer uma interconexão entre o que Lanna chama de patrão e as ordens de legitimação moral encontradas em Boltanski. Em cada ordem existe um padrão, um conjunto de características que prevalece e estabelece uma escala valorativa. Assim, o patrão está no topo da escala valorativa, está no centro dos aspectos importantes em uma determinada gramática social. Ao mesmo tempo, entendemos que esta posição não ocorre única e diretamente de um cálculo estratégico de manipulação da realidade. Mas de uma leitura destes códigos valorativos e apropriação dos valores compartilhados por aquele grupo ou espaço social. Neste sentido, o patrão pode ser o prefeito, o fazendeiro, o usineiro, o padre, o líder comunitário, o servidor público, o ator de televisão, entre outros.

A oferta de uma benesse estabelece um vínculo de dependência moral e material, e não se refere apenas ao valor material da dádiva, mas à sua concessão em si. Isto segue agravado quando nos deparamos com um recorte espacial onde o acesso aos bens de consumo e aos serviços básicos oferecidos pelo Estado não se dá diretamente e de forma igualitária para toda a população. O jogo de trocas que se estabelece em torno do acesso a direitos – à vaga na escola, ao calçamento da rua, à cesta básica, ao emprego público – fortalece ainda mais a figura do patrão. Neste sentido, Lanna destaca um aspecto muito importante nas relações de patronagem e troca no nordeste: o silêncio. Este é caracterizado pela não-crítica, não reivindicação pública. Ao não reclamar seus direitos, os indivíduos de uma população revelam um cálculo onde a submissão ao “patrão” é a esperança de acesso aos direitos. Um paradoxo, como aponta Lanna, onde o silêncio expressa “uma confiança de uma

futura cidadania” e a possibilidade de convivência no respeito das leis impessoais. Percebemos isto claramente quando numa das reuniões observadas por este trabalho, um dos membros do colegiado disse a seguinte fala: *“Aqui nós não podemos contrariar o prefeito. Se ele ficar com raiva, ele não libera mais nada”* (entrevistado 1).

E estas relações de troca e assimetria não se estabelecem apenas entre “patrões” e “empregados”, mas também podem ser interpatronais. Há os grandes patrões, os médios e pequenos, àqueles que precisam das dádivas do grandes para conservar-se numa situação de patrão. Ao mesmo tempo há as rivalidades entre os patrões que constituem grupos diferentes e antagônicos. Assim, a violência é fundamental para a *“constituição das estruturas de troca de dádivas que organizam as relações entre patrões e aquelas dos patrões com seus empregados”* (LANNA, *op cit*, p.32).

No caso específico deste trabalho, vale nos perguntarmos qual é a matriz da patronagem que gera o silêncio? Quais fatores determinam o patrão no litoral norte? Com isso, buscaremos perceber indícios que nos auxiliarão a entender as relações no espaço público deste território e a participação no colegiado territorial. Ainda dentro disso percebemos que os elementos econômicos ligados à produção rural são preponderantes para desvendar as questões no Nordeste e, em especial, no território do Litoral Norte Alagoano. Isto porque nossas observações se voltam para uma política pública que objetiva a diminuição das desigualdades sociais por meio do desenvolvimento rural, fortalecimento dos pequenos agricultores e participação política. Assim, não podemos deixar de atentar para as relações rurais existentes no território e como estas se manifestam por meio da produção agrícola e da política. Neste aspecto, caracterizar como “se faz” política no território e como são as relações econômicas deste são fundamentais para este trabalho.

Percebemos enfim, diante destas questões, que há uma real tensão entre a proposta de democratização das relações políticas por meio da participação e a realidade social marcada por uma tradição política verticalizada e um espaço social fundamentado em relações hierárquicas e de patronagem. Estas relações, no caso específico de Alagoas, geram o que Lanna apontou como “silêncio” no espaço público. Não há, em toda a trajetória política alagoana, o registro de movimentos

perenes surgidos na sociedade civil questionando os processos políticos ou mesmo reivindicando espaços de deliberação como forma de obtenção de acordo entre aqueles que estão no poder e camadas mais periféricas.

A incongruência surge ainda pelo fato de que a noção de democracia participativa pressupõe igualdade e racionalidade entre os atores envolvidos nas decisões, a partir de uma significação de justiça. Assim, percebe-se que nos modelos em torno da ação política democrática, principalmente em modelos de democracia participativa, seria preciso haver indivíduos livres, iguais e racionais. Esta é uma questão um tanto quanto paradoxal se levamos em consideração sociedade periféricas, marcadas por hierarquias sociais arraigadas, legitimadas historicamente e que cria uma grande camada de marginalizados sociais. Como aponta Fraser & Honneth (2006), ao discutir a justiça social é preciso levar em conta a gramática social dos conflitos que permeiam esta estrutura social.

Transpondo este debate para a participação e a interação no ambiente político, percebemos que a justiça por meio da igualdade é preponderante para minar as relações de dominação numa relação de deliberação e participação. Ao mesmo tempo, percebemos que a interação entre os indivíduos e o estabelecimento de laços de solidariedade por meio da junção destes em colegiados rurais, poderia, a priori, ser o fundamento de relações políticas mais horizontais. Assim, foi necessário ir a campo, por meio da pesquisa, e entender como se dão os conflitos, as negociações, as quebras e continuidades por meio da proposta de gestão social. Analisar como as relações de dominação e hierarquia social se reproduzem dentro das ações dos colegiados territoriais de forma a contradizer seus fundamentos democráticos ou mesmo como são refutadas por uma reapropriação de significados e de ações por parte dos indivíduos é um problema central num estudo sobre a participação em Alagoas.

3 TERRITÓRIOS RURAIS E O LITORAL NORTE: CARACTERIZAÇÃO DAS RELAÇÕES POLÍTICAS E DOS REGIMES DE JUSTIFICAÇÃO

Desde 2003, primeiro ano de mandato do presidente Lula, foi implantado no país um programa para fomentar o desenvolvimento rural e contribuir para diminuir a desigualdade regional interna do Brasil, intitulado de Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT)⁴³. Este foi criado no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)⁴⁴ e é gerido pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT)⁴⁵. Atualmente continua em atividade, mas num formato ampliado: o Programa Territórios da Cidadania.

No seu bojo, o programa traz o que o governo chama de “inovações institucionais”⁴⁶. Duas delas seriam a questão territorial e a gestão social. A primeira – o território – é resultado de um conjunto de discussões e experimentações de políticas que já vinham se delineando nas décadas anteriores. No aspecto teórico, diversas ciências, como a economia, geografia, sociologia e ciências política, se debruçaram e se debruçam em torno da noção de território, as relações de pertencimento, de desenvolvimento regional e a eficiências das políticas públicas no âmbito territorial, entre outros temas. Neste sentido, vale destacar que não há um consenso sobre a noção de território em si, mas há diversas aplicações que surgem desde uma esforço de abstração teórica para a formulação de um teoria geral até perspectivas que buscam na prática das relações territoriais uma possível conceituação.

Tonneau & Cunha (2005) apontam alguns dos conjuntos de pensamentos em torno do território que apontam para este seria resultado de uma construção histórica e social, condicionada por laços de proximidade e pertencimento. Os autores destacam ainda que a territorialidade humana pressupõe a preocupação com destino e construção de futuro, diferentemente dos animais, onde estaria relacionada a uma noção de área de vivência e reprodução. Para eles, todo território

⁴³ Deste ponto em diante utilizaremos a sigla PRONAT para nos referirmos aos programa

⁴⁴ A partir deste momento, todas as vezes que nos referimos ao Ministério de Desenvolvimento Agrário, utilizaremos a sigla MDA.

⁴⁵ A partir deste momento utilizaremos a sigla SDT para nos referirmos à Secretaria de Desenvolvimento Territorial.

⁴⁶ Isto se refere a um novo arranjo institucional, ou seja, a uma nova forma de ação estatal no que tange a elaboração, aplicação e avaliação de políticas.

pertence então a um grupo social, sendo resultado dele, produto do entrelaçamento de projetos individuais e coletivos, onde se instituem processos de identificação e negociação de interesses comuns e/ou conflitantes.

Assim, os autores propõem uma classificação que dividiria este em “território-espço de poder” e em “território-espço de projeto”. Na primeira, o foco estaria nas relações de dominação e interesses, onde o território seria o espço em que se confrontam diferentes poderes. Na segunda, que eles consideram mais operacional, haveria uma identidade territorial mais consolidada o que não impediria a existência de interesses conflitantes. Entretanto, os grupos trabalhariam de forma articulada e negociada, buscando consensos em torno de um tipo de desenvolvimento. Nos dois casos, encontramos a presença do embate – quer seja mediado quer seja mais conflituoso – em torno de um objetivo comum: o desenvolvimento. Assim, a noção de território colocada nesta classificação teria de passar pelas ações que se desenvolvem em torno da busca do desenvolvimento.

Entretanto, esta visão aparentemente resumiria a noção de território a uma questão meramente econômica. Porém, Leão (2005), ao resgatar as políticas rurais européias, mostra como a noção de desenvolvimento passou a incluir não só a questão produtiva em sim, mas outras como meio ambiente e cultura. O autor faz um resgate das políticas voltadas para o desenvolvimento rural na Europa como matriz de outros projetos ensaiados no restante do mundo, entre eles o brasileiro. Não podemos, enfim, argumentar que o programa brasileiro é resultado direto do modelo europeu, entretanto, encontramos semelhanças importantes entre o caminho inscrito nas práticas política européias da década de 80 e as diretrizes do programa brasileiro implantado em 2003.

O autor mostra que a Política Agrícola Comunitária (PAC), iniciada na década de 60 e voltada para o desenvolvimento rural europeu, teria, no mínimo, dois momentos distintos. Um primeiro, baseado numa linha mais produtivista, onde ocorria um acompanhamento setorial voltado para a modernização dos empreendimentos agrícolas e para a sustentação dos preços. Um segundo momento, já na década de 90, quando o PAC torna-se um ponto importante na construção e fundação da União Européia. Neste momento, foi processado uma diversificação na compreensão do desenvolvimento rural acrescentando a linha

produtivista outra que articula temas como a qualidade dos alimentos, a proteção do meio ambiente e a valorização dos diferentes tipos de territórios, levando a uma percepção do espaço rural como complexo e diversificado. É o que Cazella e Roux (1999) aponta que ficou convencionado como multifuncionalidade da agricultura. Esta noção amplia o campo das funções da agricultura que deixa de ser entendida como apenas produtora de bens agrícolas. Ela se torna responsável pela conservação de recursos naturais e pela qualidade dos alimentos. Leão (2005, p. 4) aponta então que neste sentido, o território é “concebido de forma integrada e multisetorial, como uma construção social e política e não um espaço físico, com existência objetiva”. Neste sentido, o território passa a ser lugar de produtividade, mas também lugar de disputas e decisões políticas.

Ao examinarmos a perspectiva territorial que serve de base para o PRONAT encontramos elementos semelhantes aqueles encontrados na noção do PAC, como a questão das multidimensões e também do aspecto político. De acordo com os documentos do programa, o território é

Um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais – tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições – e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam a identidade e coesão social, cultural e territorial. (BRASIL, 2005a, p. 28)

Assim, o território é visto de uma forma que ultrapassa divisões geopolíticas dos municípios e estados e busca uma delimitação a partir das relações sociais estabelecidas em seu interior. O espaço não é apenas físico, mas relacional e simbólico, já que gera identidade, coesão e cultura. Eles têm vida própria, possuem um tecido social, um teia complexa de laços e de relações que possuem raízes históricas e políticas. Outro aspecto convergente entre essa noção e à multifuncionalidade encontrada no PAC está na defesa de que o desafio é conceber um desenvolvimento rural que seja cada vez menos voltado à integração do agricultor à indústria, e cada vez mais voltado para a criação de condições de valorização da população do território num conjunto variado de atividades e mercados (BRASIL, 2005a, p.4). Assim, o desenvolvimento contempla o aspecto econômico, mas também aspectos políticos, culturais e sociais, na busca de diminuir

a desigualdade e a pobreza. Assim, o programa teria como prioridades o apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar, à reforma agrária, ao reordenamento agrário, aliadas à ampliação da educação, acesso à saúde, valorização cultural, preservação ambiental e renovação das práticas políticas.

A perspectiva territorial se justifica ainda, de acordo com o programa, por uma questão instrumental: a escala municipal era reduzida e a estadual ampla demais para a aplicação de políticas públicas mais eficazes de combate à desigualdade e pobreza. Diante disso, o território seria então a melhor unidade para dimensionar os laços de proximidade das pessoas, grupos sociais e instituições que podem ser mobilizadas para o desenvolvimento local⁴⁷.

Ao mesmo tempo, para ser considerado um território rural, era necessário que seus elementos marcantes apresentassem implícita ou explicitamente a predominância de elementos rurais. Para definir o que era “rural”, os documentos apontam algumas características como: ambiente natural pouco modificado e/ou parcialmente convertido a atividades agro-silvo-pastoris; baixa densidade demográfica; população pequena; base na economia primária e seus encadeamentos secundários e terciários; hábitos culturais e tradições típicas do meio rural. Nestes espaços poderiam ser incluídas as pequenas e médias cidades, vilas e povoados. Apesar de definir critérios há pontos nebulosos nesta definição como os hábitos e tradição rurais. Para resolver esta questão, a SDT aponta a necessidade de identificação e reconhecimento dos atores sociais de sua ruralidade e territorialidade. A escolha e definição dos territórios rurais passaria, a priori, por um trabalho de mobilização e construção de identidade, para depois vir a oficialização e delimitação do território.

Para a SDT, o enfoque territorial baseia-se em componentes chaves como a equidade⁴⁸, o caráter sustentável⁴⁹, a produtividade e o empoderamento das

⁴⁷ Esta é uma tese defendida por Filho & Abromovay (2003) que afirmam que o país precisaria de organizações intermediárias, além dos limites municipais, aquém dos Estados, que pudessem construir conjuntamente projetos estratégicos e que estivessem ao alcance da participação dos atores neles interessados.

⁴⁸ Isto significa a igualdade de oportunidades para todas as pessoas na sociedade.

⁴⁹ Se refere à possibilidade de manutenção das condições e oportunidade de uma geração para a outra.

peças e dos grupos sociais⁵⁰. Seguindo esta proposta, chegamos ao segundo ponto de “inovação” proposto pelo programa que seria a gestão social. Este modelo propõe que os agentes sociais, a sociedade civil e o poder público estejam presentes desde a mobilização até o controle da execução da política. Para isso seriam necessários dois requisitos: primeiro, um ambiente marcado pela descentralização política e administrativa; segundo, ações que conduzam ao empoderamento da sociedade, com a formulação de compromisso entre o público e o privado. A gestão social seria institucionalizada como forma de legitimação da tomada de decisões dentro do território e da ação do governo. Isto se refere a um aspecto político do desenvolvimento rural.

O programa deveria estabelecer “mecanismos institucionais que promovessem sistemas participativos abertos capazes de formular soluções desde a base social” (BRASIL, 2005a, p.22). Este sistema descentralizado deveria possuir fluidez e densidade de informação e capacidade de estabelecimento de parcerias e articulações em rede. Este último é um aspecto importante porque é a partir das parcerias, ou seja, do estabelecimento de laços de cooperação entre o poder público e a sociedade civil, e num aspecto mais direto, entre os representantes envolvidos no processo de participação que se viabiliza a própria participação e gestão social. Sem a interação e estabelecimento de laços de cooperação sólidos, estes arranjos tendem a se esfacelar.

Assim, na prática, cada território teria uma instância deliberativa que seriam os colegiados territoriais. Inicialmente foram formadas as Comissões Intersectoriais de Apoio ao Desenvolvimento Territorial (CIAT's)⁵¹, que eram uma versão preliminar destes colegiados. Elas tinham um carácter provisório e funcionaram durante a fase de implantação do PRONAT e deixaram de existir quando foi completado o trabalho de estruturação formal dos Colegiados para o Desenvolvimento dos Territórios (CODETER's) – entidade formal e permanente do território. As CIAT's foram responsáveis pela fundação dos territórios, discussão das diretrizes e formulação do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS). Neste plano, consta a identificação dos territórios, dos municípios que o compõem, bem como os

⁵⁰ Por meio da participação, estes grupos e pessoas iriam se beneficiar e contribuir com o processo do desenvolvimento.

⁵¹ Utilizaremos a sigla CIAT para nos referirmos à comissão no restante do texto.

objetivos e propostas para o desenvolvimento rural daquele território a serem buscadas por meio das políticas públicas. É como uma carta de intenções e revela a identidade daqueles grupos que forma o território.

As CIAT's foram formadas por representantes do poder público (governos federal, estadual e municipal) e da sociedade civil⁵² (ONG's, movimentos sociais, sindicatos, cooperativas, associações, universidades). As CIAT's eram formadas por três instâncias: o plenário, o Núcleo Dirigente e o Núcleo Técnico. O plenário era composto por todas as pessoas que participavam das reuniões. O Núcleo Técnico era formado por entidades técnicas como universidades, empresas de pesquisa e de assessoramento técnico. O núcleo dirigente é formado pelas entidades representantes da sociedade civil e do poder público. A divisão era uma forma de garantir a representatividade das forças estratégicas atuantes no território (VIEIRA, 2004, p. 398). A quantidade de cadeiras para a sociedade civil e o poder público era paritária.

Os colegiados têm tanto um caráter deliberativo, quanto propositivo, consultivo e fiscalizador. Ou seja, tanto podem deliberar sobre os temas apresentados, propor ações, ser consultado sobre políticas já formuladas e também fiscalizar o andamento das políticas e da ação do governo por meio do controle social. As reuniões dos colegiados são mensais e nestes encontros que os assuntos voltados para o desenvolvimento rural são discutidos e deliberados, de forma a se tornarem uma vitrine dos temas principais que compõem a agenda de interesses daquela coletividade reunida. É também o espaço de verificação de como se dá efetivamente a participação dentro deste modelo. De acordo com Vieira (2007, p. 7), *“os colegiados representam o espaço de discussão, articulação e operacionalização das políticas públicas fundamental para a prática democrática”*.

Em 2008, ano de criação do Programa Territórios da Cidadania, existiam 164 territórios em todo o país, abrangendo 2.501 municípios. A maior parte deles encontrava-se no nordeste brasileiro: eram 67 territórios e 1.094 municípios

⁵² Utilizo o termo aqui não diante de uma formulação teórica, mas do uso feito por ele nas diretrizes do programa. Dentro da estrutura de funcionamento do colegiado, os membros da sociedade civil são todos aqueles participantes que não fazem parte da estrutura direta dos governos. Podem até ser instituições públicas, como universidades, mas que não estejam diretamente atuando na administração pública.

envolvidos, o que corresponde a 41% do total de territórios e 44% do total de municípios envolvidos no programa. Atualmente, temos 120 Territórios da Cidadania, dentro da reformulação do programa ocorrida em 2008⁵³. Só em 2009, estavam previstas mais de 200 ações de 19 ministérios voltados para os territórios⁵⁴. Em Alagoas há 6 territórios atualmente: Alto Sertão, Agreste, Bacia Leiteira, Litoral Norte, Mata Alagoana e Médio Sertão. Estes reúnem 72 dos 102 municípios alagoanos - pouco mais de 70% do total. Todos já foram inseridos no Programa Territórios da Cidadania.

O Território do Litoral Norte é composto de 12 municípios: Barra de Santo Antônio, Campestre, Jacuípe, Japaratinga, Jundiá, Maragogi, Matriz do Camaragibe, Passo do Camaragibe, Porto Calvo, Porto de Pedras, São Luiz do Quitunde e São Miguel dos Milagres. De acordo com informações do MDA, A população total do território é de 177.186 habitantes, dos quais 59.139 vivem na área rural, o que corresponde a 33,38% do total. Possui 4.052 agricultores familiares, 3.381 famílias assentadas, 2 comunidades quilombolas e 1 terra indígenas. Seu IDH médio é 0,58.

O colegiado territorial possui 25 membros efetivos⁵⁵, divididos entre núcleo dirigente e Núcleo Técnico, formados por membros da sociedade civil e do poder público. Além destes, há um assessor técnico, que anteriormente era chamado de articulador territorial, e um articulador estadual. O assessor técnico é responsável pela organização das reuniões, convites, repasse de informes, condução das reuniões e recebimento dos pontos de pautas. Além disso, ele é quem guarda as atas e listas de frequências dos representantes. Ele é um profissional selecionado pelo MDA para dar apoio técnico ao território, podendo agendar reuniões de trabalho e até mesmo auxiliar na elaboração de projetos. Ele é pago com recursos do MDA,

⁵³ Neste ano o governo federal lançou o Programa Territórios da Cidadania (PTC). Sobre a mesma matriz dos Territórios Rurais, o programa ampliava o foco de ação. Ao invés de tratar de ações, políticas e deliberação voltadas para o desenvolvimento rural, o programa passaria a atuar em torno do desenvolvimento como um todo, integrando demandas de mais 19 ministérios – saúde, educação, cultura, entre outros. Assim, muitos territórios rurais foram automaticamente transformados em territórios da cidadania, tendo mais aporte de recursos e de atribuições. Em Alagoas, em 2008, dos 6 territórios existentes, 3 se tornaram territórios da cidadania: Alto Sertão, Agreste e Litoral Norte. Em 2009, os outros 3 territórios restantes – Mata Alagoana, Bacia Leiteira e Médio Sertão – foram atrelados ao PTC. Entretanto, mesmo com a mudança de caráter, percebemos que na prática muitas ações continuam voltadas para a agricultura familiar e os próprios atores envolvidos nas decisões não vislumbram essa ampliação de temas.

⁵⁴ Programas como o de bibliotecas públicas, aquisição de alimentos, estatuto de grupo LGBT, apoio a comunidades quilombolas, entre outros.

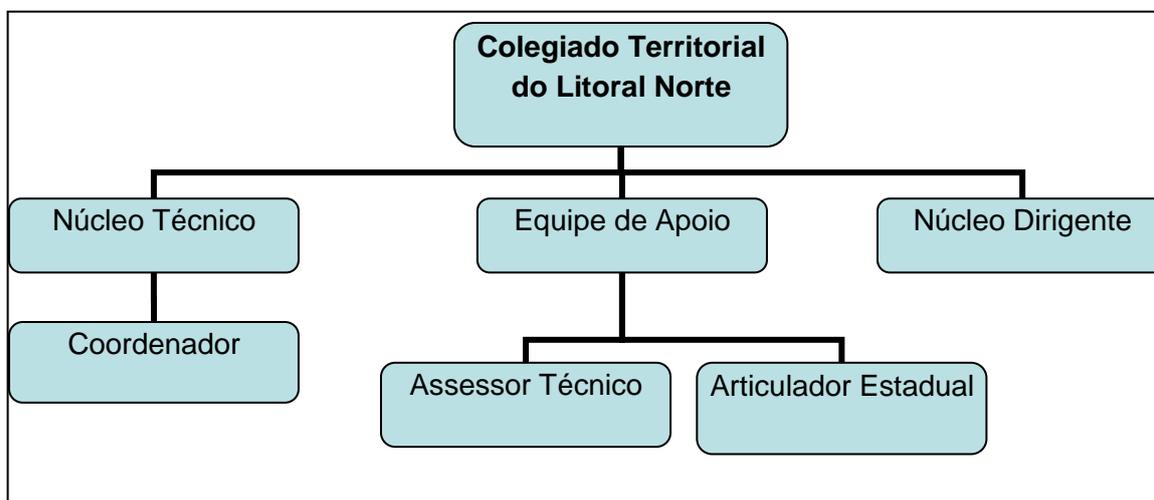
⁵⁵ No momento de sua criação chegou a possuir 140 membros. Era o maior território em número de representantes.

por meio de uma entidade do território que seja proponente do projeto de custeio do território. Ou seja, o governo federal envia recursos para a manutenção das atividades básicas do território: combustível, compra e conserto de equipamentos (notebook, data show), alimentação e salário do assessor técnico. Entretanto, estes recursos são recebidos e geridos por uma entidade do território de forma a permitir às organizações do território que façam a gerência sobre ele.

Já o articulador estadual é mais diretamente ligado ao MDA. Além de ser selecionado pelo ministério, está sediado no escritório estadual e tem seu salário pago diretamente pelo MDA. Acaba se tornando uma figura representante do ministério no território, diferentemente do assessor técnico que passa a ser mais ligado ao colegiado do que ao MDA. Estas são duas figuras importantes na formatação do programa porque são profissionais selecionados para dar suporte político, organizacional e técnico. Em alguns casos, é o articulador quem consegue chegar ao gestor público ou viabilizar reuniões entre os órgãos envolvidos num projeto.

Na estrutura do colegiado há ainda o coordenador territorial. Este será sempre um membro do colegiado, sem ligação com o MDA. Sua função é representar o colegiado fora deste, bem como trabalhar para o fortalecimento do programa. Não recebe remuneração e trabalha junto ao assessor técnico. Estas três funções estão diretamente subordinadas ao colegiado, que é a principal instância maior de deliberação e decisão, que congrega a representação do território do Litoral Norte.

Quadro 2 - Estrutura organizacional do Território do Litoral Norte



Fonte: Autora, 2011

Na estrutura organizacional do territorial há ainda as câmaras temáticas. Elas funcionam como grupos de trabalho fixos, que tratam de temas específicos. Sua função é discutir mais detalhadamente aspectos técnicos, operacionais e políticos das demandas levantadas no território para que os assuntos já cheguem adiantados nas plenárias mensais. Elas analisam e discutem os projetos podendo apresentar pareceres e até propostas de encaminhamento. No Litoral Norte há 11 câmaras temáticas: Infra-Estrutura, Educação, Assistência Técnica Rural (ATER), Saúde, Comercialização, Artesanato, Reforma Agrária, Crédito, Direitos Sociais, Juventude e Turismo.

A principal fonte de recursos para a aplicação nas políticas públicas de desenvolvimento territorial vem do governo federal⁵⁶. Entretanto, para ter acesso aos recursos, o território precisa elaborar projetos que atendam as demandas dos grupos representados no colegiado. Ou seja, é preciso transformar aquela necessidade ou pleito em projeto. Cada projeto precisa ter uma entidade proponente que, no caso do Litoral Norte, inicialmente eram as prefeituras. Entretanto, com a inadimplência das prefeituras, muitos projetos eram rejeitados e, posteriormente, outras entidades se tornaram proponentes, como o INCRA. Depois de montados e aprovados pelo colegiado, estes seguem para o Conselho Estadual de Desenvolvimento da Agricultura Familiar (CEDAFRA) que verifica as consistências técnicas e prioridades. Depois de aprovado no conselho estadual, o projeto segue para o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) para aprovação. Depois de passar por todo esse caminho, o projeto é finalmente aprovado pelo MDA e segue a segunda etapa: a liberação dos recursos. Como a maior parte deles é financiado pela Caixa Econômica, com a aprovação do CONDRAF e do MDA, a Caixa faz o empenho do recurso, ou seja, o valor do projeto fica depositado numa conta específica do proponente. Entretanto, o dinheiro só é liberado quando uma série de requisitos e documentos é entregue ao banco. Com a aceitação do banco, o dinheiro é então liberado e pode ser gasto para a execução do projeto. Quando a entidade não consegue providenciar a documentação no tempo previsto – cada projeto tem um prazo para ser cumprido – o dinheiro é devolvido aos cofres públicos. Com a devolução, o banco não financia mais aquele projeto, nem se for reapresentado.

⁵⁶ Só em 2010 foram previstas 56 ações de 10 ministérios envolvendo cerca de 100 milhões de reais.

Ao examinarmos os documentos de orientação do programa encontramos entre os objetivos pontos que convergem para a legitimação da gestão social, como a dimensão sociocultural que pretende dar maior equidade social por meio da participação de cidadãos e cidadãs nas estruturas do poder, o respeito à diversidade⁵⁷ e melhoria da qualidade de vida. Esta mesma questão se demonstra na análise dos documentos do território – como o PTDRS – onde eles traçam a visão de futuro do colegiado. Na dimensão político-institucional o programa defende a renovação das institucionalidades por meio de políticas territoriais negociadas, destacando o conceito de governabilidade democrática⁵⁸, promovendo a conquista e exercício da cidadania⁵⁹. Para a concretização da proposta de gestão social seria imprescindível a participação dos agentes sociais, a sociedade civil e o poder público desde a elaboração da política até o posterior acompanhamento e controle social sobre as ações pactuadas – pontos estes defendidos nas teorias de democracia deliberativa.

Neste sentido, no Litoral Norte os membros elencaram o objetivo de ter mulheres, jovens, idosos participando dos conselhos municipais, além de freqüentes prestação de contas dos recursos públicos e combate à corrupção. Eles chegam a prever a prisão de todos os políticos corruptos o que resultaria numa “sociedade mais feliz”.

Para tanto, como apontam os objetivos do programa, o desenvolvimento territorial promoveria “a superação da visão de participação como condição para a obtenção de compensações, pondo em destaque a cooperação, a co-responsabilidade e a inclusão econômica e social.” E esclarece que “essa modalidade de gestão e processos de desenvolvimento não é uma tarefa fácil, já que a tradição é a forma gerencial descendente e piramidal, onde uns poucos planejam, outros executam e a avaliação é sempre a posteriori” (BRASIL, 2005b, p. 25). Neste sentido, seria necessário ter em mente os perigos que cercam a

⁵⁷ Ao analisarmos os documentos do programa percebemos que a diversidade se relaciona com a multiplicidade de instituições de representação dos mais variados setores da sociedade. Ou seja, não apenas instituições políticas, mas também grupos religiosos, étnicos e de gênero.

⁵⁸ O exame dos documentos do programa mostrou que o termo “governabilidade democrática” significa a ação efetiva do estado permitindo a ampliação da participação da sociedade, mediada pelos espaços de deliberação.

⁵⁹ Ao se referirem à cidadania, nos textos que compõem os documentos do programa, fica clara a vinculação deste conceito com a participação política, caminho de efetivação e exercício da cidadania.

participação e que deveriam ser evitados. São eles o democratismo⁶⁰, o centralismo⁶¹, o populismo⁶² e o assistencialismo⁶³.

Assim, apesar dos perigos que rondam a gestão social, esta é apontada na base do programa como forma de resolução de conflitos e superação de desigualdades, permitindo o pagamento de uma dívida histórica do país para com uma grande parcela da população que vive em situação desigualdade. No Litoral Norte isso estaria explicitado na expectativa de, por meio do programa, haja um maior esclarecimento político da família, dos grupos e da sociedade; fortalecimento da reforma agrária e geração de renda por parte da criação de cooperativas, melhorias das condições de produção e comercialização e fortalecimento da reforma agrária com a ampliação do número de famílias atendidas. Com isso, afirmam no PTDRS, haveria mais “trabalho, saúde, habitação e renda para todos”.

Diante disso, percebe-se que a concretização do programa passa pela ampliação da participação da sociedade no âmbito de tomada de decisão, controle e avaliação de políticas públicas, bem como sua intervenção na estrutura do poder a partir da ação em conjunto com o Estado. Entretanto esta visão se aproxima a uma corrente ufanista que busca na participação o remédios para as discrepâncias sociais e que desconsidera a herança histórica e as relações políticas anteriores existentes nos territórios e reforçadas pela tradição e pela violência. Neste sentido, como já colocamos, este trabalho se debruça sobre as tensões que surgem entre a proposta do programa e as relações políticas específicas do Litoral Norte e que configuram, num primeiro momento, uma trajetória contrária àquela proposta pela gestão social.

⁶⁰ O “exagero” de participação poderia engessar e imobilizar as organizações de forma a gastar muito tempo para a tomada de decisões e não conseguir se concretizar os projetos práticos.

⁶¹ Se refere a concentração do poder e da deliberação em poucas pessoas, entidades ou grupos do colegiado

⁶² Levar a população a acreditar em propostas com as quais as lideranças não se comprometem por saberem de antemão que são inviáveis.

⁶³ Se refere a concessão de bens e favores isolados que levam às desmobilização

3.1 Caracterizando os territórios rurais: proximidades entre Alagoas e o Litoral Norte

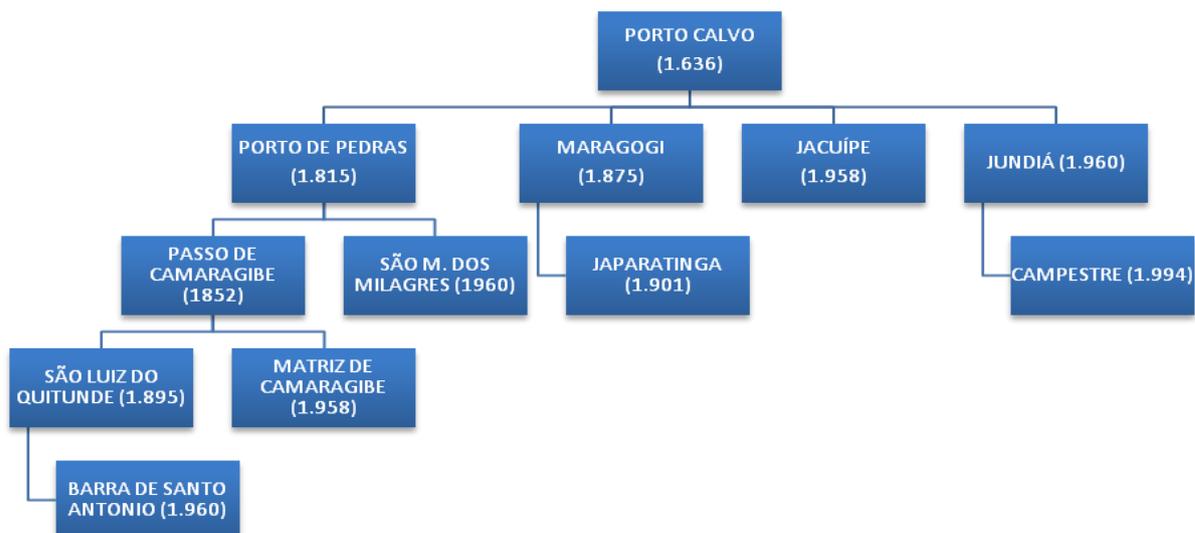
Como o próprio nome já identifica, o território que visitamos para a realização desta pesquisa fica na região do litoral mais ao norte do Estado e tem características históricas e sociais marcadas pela proximidade do centro administrativo, uma matriz econômica centrada na produção de açúcar e álcool e um dos principais destinos turísticos do nordeste. Em muitos momentos as características do Litoral Norte se confundem com as características mais recorrentes aos se tratar do Estado de Alagoas⁶⁴. Quer seja pela proximidade do centro político-administrativo – Maceió – quer seja por possuir características políticas, econômicas e até geográficas semelhantes a região primeiro explorada desde a época do Brasil Colônia. Na região, por exemplo, situa-se a cidade de Porto Calvo, palco de episódios históricos do Brasil⁶⁵ e que se originou ainda no século XVI, época em que o estado de Alagoas nem existia e o suas terras faziam parte da capitania de Pernambuco.

Foi no litoral norte ainda que se iniciou a cultura da cana-de-açúcar no estado, com a fundação de sete engenhos por Cristovam Lins, português que recebeu uma porção de terras ao sul da capitania de Pernambuco, que se estendia da margem do Rio Manguaba até o Cabo de Santo Agostinho, em recompensa pela exploração de ocupação de terras e expulsão dos índios. A partir de suas terras foi que surgiu a cidade de Porto Calvo. Foi a partir dela que surgiram os outros 11 municípios que compõem o território. E atualmente é ainda uma cidade pólo na região.

⁶⁴ O mais interessante é que esta impressão de proximidade entre a representação do que é Alagoas e do que é o território do Litoral Norte se fortaleceu a partir do trabalho de campo e visitas ao território.

⁶⁵ Foi em Porto Calvo que viveu Calabar, figura importante nos relatos da conquista Portuguesa por ser considerado um traidor da colônia ao se mostrar aliado dos holandeses que ocupavam a capitania. Isto se deve ao fato de que durante a guerra entre Portugueses e Holandeses pela posse das terras da capitania de Pernambuco, Calabar teria deixado o acampamento de Matias de Albuquerque pelo o de Alexandre Picard. A região do Litoral Norte também consta nos registros da Guerra dos Cabanos, insurreição surgida na capitania de Pernambuco contra a saída da coroa portuguesa. Outro fato importante deste episódio foi a forte presença de negros escravos fugidos que compuseram as tropas em troca da liberdade. Para saber mais ver Lindoso, 2005.

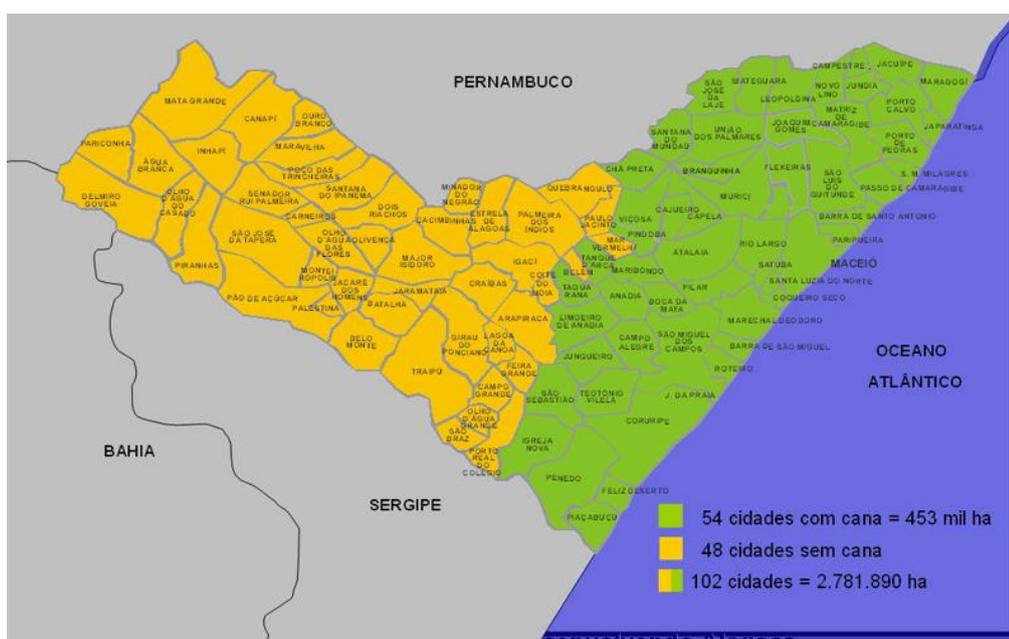
Quadro 3 - Origem das cidades do Litoral Norte por ano de emancipação



Fonte: Autora, 2011

A cultura da cana é preponderante no Litoral Norte assim como em Alagoas. O setor chegou a contribuir com cerca de dois terços dos impostos estaduais e a área cultivada representava na década de 80, cerca de 45% da superfície total cultivada no Estado. Atualmente, as lavouras estão espalhadas por 54 dos 102 municípios alagoanos, numa área de mais de 450 mil hectares⁶⁶.

Mapa 1 - Área Canaveira do Estado de Alagoas



Fonte: Sindicato do Açúcar e do Alcool do Estado de Alagoas, 2011.

⁶⁶ De acordo com dados do Sindicato do Açúcar e do Alcool do Estado de Alagoas

Apesar de possuir também uma extensa área de praias muito explorada para o turismo, o Litoral Norte tem uma economia atrelada à agroindústria e ao ciclo da cana-de-açúcar. Todos os municípios que compõem o território do Litoral Norte possuem lavouras de cana e três das 25 usinas alagoanas ficam na região: Santo Antônio, em São Luiz do Quitunde; Santa Maria (ex-Usina Santana), em Porto Calvo; e Camaragibe, em Matriz do Camaragibe. O território do Litoral Norte é vizinho ao território da Mata Alagoana, onde há também uma forte presença da agroindústria da cana⁶⁷.

Assim como os negros escravos eram a principal mão de obra dos engenhos fundados no litoral norte, ainda hoje grande parte dos trabalhadores rurais não são proprietários de suas terras, mas empregados assalariados formais e informais das lavouras de cana⁶⁸. Neste sentido nossos entrevistados destacam

O agricultor do Litoral Norte não tem terra. No máximo o que ele tem o quintal de casa para criar um porco, uma galinha. [...] quando você vai olhar o histórico da região você percebe que eles vieram da escravidão. Era o escravo, era o trabalhador. E eles não eram donos, eles não eram proprietários. (ENTREVISTADO 3)

A situação canavieira alagoana e no Litoral Norte tem essa característica. Os caras não têm tradição de agricultura familiar. Eles têm a tradição de ser trabalhador de usina. Então, sazonalmente trabalha por seis meses no corte da cana e depois está no bolsa-família. Por tradição ele não é agricultor familiar, ele tá acostumado a ser trabalhador de usina. A ser tutelado pela usina que manda, que detém o poder econômico. (ENTREVISTADO 5)

Quando planta é debaixo do coqueiro de Dr. Fulaninho. Dr. Fulaninho disse que se plantar 10 sacos de feijão, três é meu, porque você plantou nas minhas terras. Você não tem direito a um coqueiro no quintal porque o terreno é meu. Se você planta dois coqueiros, um é do dono do sítio. A gente sabe que eles não compraram. Eles não compraram terra a Jesus Cristo. Os latifundiários do Litoral Norte não compraram terra a Jesus Cristo. Foram tudo da época que o Brasil foi descoberto e foi tudo invasão. (ENTREVISTADO 4)

A renda mensal média no meio rural situa -se em torno de um salário mínimo. Situação semelhante à maior parte dos alagoanos economicamente ativos. De

⁶⁷ Esta proximidade gerou certa dificuldade de divisão, onde o município de Jundiá, por exemplo, poderia tanto pertencer ao Litoral Norte quanto à Mata Alagoana.

⁶⁸ Do total dos ocupados no setor agrícola, cerca de 79,5% são empregados temporários, 94,6% dos quais não possuem nenhuma proteção social, indivíduos que estão no trabalho informal (Fonte: PTDRS Litoral Norte)

acordo com dados do IBGE/PNAD⁶⁹, 659 mil alagoanos recebem mensalmente até 1 salário mínimo, o que corresponde a 49% da População Economicamente Ativa (PEA). Apenas 4% da população recebe mais de 5 salários mínimos, valor que, de acordo com o DIEESE⁷⁰, é o necessário para a vida normal de uma família no Brasil. Apontado como Estado mais desigual do país⁷¹, Péricles (2010) destaca que este fato se concretiza ao considerarmos que 1% dos mais ricos do Estado, o que equivale a 30 mil pessoas, controla 28,34% da renda enquanto os 50% mais pobres, o que corresponde a 1,5 milhões de pessoas, possui apenas aproximadamente 14% da renda. E esta distância já esteve maior: em 2001, 1% mais ricos controlavam 33,84% da renda, enquanto 50% mais pobres possuíam 13,11%⁷².

Se tomarmos como referência o Índice de Gini, que serve para medir a desigualdade de distribuição de renda entre as camadas mais ricas e mais pobres, Alagoas aparece em penúltimo lugar no Nordeste. O índice varia de zero (perfeita igualdade) a um (perfeita desigualdade), o que significa que quanto mais próximo de zero, melhor a distribuição de riquezas entre a população. Em 2008, Alagoas tinha um índice de 0,583, o que só ficava abaixo do estado da Paraíba e da Bahia que pontuavam 0,587 e 0,560 respectivamente.

Estes dados servem para reforçar a paisagem de desigualdade que encontra-se no Estado, agravada quando se refere ao meio rural (PÉRICLES, 2010). Entretanto, neste trabalho, consideramos que esta realidade de extrema desigualdade econômica é um dos pontos de partida para entender as relações de dependência e hierarquia, que também se manifestam em outras instâncias da vida social e geram diversos fenômenos.

Um aspecto interessante é que apesar das relações hierarquizadas presentes na realidade dos agricultores e pescadores do Litoral Norte, há uma forte presença de assentamentos e acampamentos de movimentos ligados à reforma agrária. Ao mesmo tempo e em resultado da expulsão dos agricultores para a extensão das lavouras, a região tem uma grande ebulição neste sentido. Dos 6 territórios

⁶⁹ Dados encontrados no livro “Economia Popular: uma via de modernização para Alagoas”, lançado recentemente pelo Prof. Dr. Cícero Péricles, da Universidade Federal de Alagoas.

⁷⁰ Em abril de 2010, o DIEESE informou que o valor mínimo da renda para uma família viver normalmente era de R\$ 1.995,19

⁷¹ Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2008-2009. Estudo realizado pelo IBGE

⁷² Dados do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) referentes à 2008.

existentes em Alagoas, o do Litoral Norte é o que possui o maior número de famílias assentadas da reforma agrária – 3.381 famílias – seguido pelo território da Mata Alagoana, com 2.678 famílias. Em terceiro lugar fica o Alto Sertão, com 1.038 famílias⁷³. São encontrados diversos movimentos ligados à luta pela reforma agrária em Alagoas – MST, MTL, MLST, CPT – na região. Um aspecto interessante em relação a isso está na fala de um entrevistado da nossa pesquisa, que é assentado.

Meu pai era gerente de usina. Eu via quantas famílias moravam nas vilas das fazendas. Mas eu lembro que quando eu fui crescendo, eu fui vendo, que não tinha mais tanta gente assim nas fazendas. Os moradores eram botados pra fora e eles, muitos, nem tinha onde viver nem trabalhar. Os que ficaram empregados da cana: seis meses tinham trabalho, seis meses não. [...] Agora nós fomos expulsos da terra e tivemos que tomar de volta, porque se for espera, ninguém dá nada pra gente não. (ENTREVISTADO 13)

É no Litoral Norte que fica situada Maragogi, a cidade alagoana com maior número de assentamentos rurais e terceira do país em números proporcionais. De acordo com o INCRA, só neste município há 21 assentamentos e outros 3 em processo de formação. Mas, durante a pesquisa percebemos que grande parte do movimento de luta pela reforma agrária na região vem como resultado dos movimentos no Estado de Pernambuco, vizinho de Alagoas e que faz divisa com a região do Litoral Norte.

Nós fomos expulsos daqui, em 89. Tivemos que fugir pra Pernambuco. Ficamos lá um tempo. Foi quando recebemos apoio do pessoal de lá e voltamos a ocupar aqui em Alagoas. (ENTREVISTADO 13)

Ao mesmo tempo, apesar da forte presença de movimentos sociais de luta pela reforma agrária na região, esta presença não se reflete dentro do colegiado. Apenas dois representantes participam das reuniões. No entanto, a questão da ausência dos movimentos é um debate que ultrapassa os objetivos deste trabalho, mas se revela como um ponto importante para reflexões futuras⁷⁴.

Há muito preconceito ainda com os sem-terra aqui. Quem é sem-terra aqui na região tem que encarar o que o pessoal da cidade falar deles. Temos que ser respeitados como iguais, mas parece que os assentamentos nem

⁷³ Dados do Sistema de Informações Territoriais, a partir do cruzamento de índices do IBGE, MDA e INCRA.

⁷⁴ Neste sentido escrevemos um trabalho que se tornou capítulo de livro. No texto trabalhamos a crise que os movimentos sociais enfrentam ao emergirem espaços de discussão abertos pelo governo. Ao mesmo tempo, há uma relação de não legitimidade dos espaços por parte dos movimentos e de não legitimação dos movimentos pelos membros do colegiado. Para saber mais ver BURITY, RODRIGUES e SECUNDINO (2010).

faz parte do litoral. O problema do assentamento é dos sem-terra e não da prefeitura. [...] A gente ainda vive muito abandonado aqui. (ENTREVISTADO 12)

Assim, é interessante perceber que apesar da mobilização dos movimentos rurais, a reivindicação e a crítica colocadas em torno do debate e das relações políticas são movidas ainda pelo silêncio. Enquanto, muitos trabalhadores se mobilizam nos acampamentos e assentamentos, muitos outros operam suas ações seguindo as regras do jogo político e submetendo-se às relações hierarquizadas.

A realidade do Litoral Norte é muito assim: na porta das prefeituras uma legião de gente, de miseráveis, de excluídos à espera das benesses e favores dos prefeitos. (ENTREVISTADO 5)

[...] É uma relação de escravo! De senhor de engenho! De eu que mando e quem for bom da cabeça que obedeça. (ENTREVISTADO 3)

Essa estratégia territorial mexe com paradigmas. [...] é um espaço de debate e os prefeitos, na sua tradição mandatária e de dono do poder, que fazem das prefeituras o quintal de suas fazendas, não estão acostumados (ENTREVISTADO 8)

Neste sentido, buscamos, por meio das entrevistas, caracterizar as relações políticas em torno da deliberação, de forma a entender como a crítica era percebida e recebida no espaço público. Percebemos, inicialmente, o padrão personificado na figura do gestor público – prefeito, secretário, servidor público – ou de qualquer pessoa que detivesse poder de decisão sobre os recursos públicos na região – gerente de banco, técnico de assentamento, representante do governo estadual ou federal. Esta personificação gerava uma polarização da crítica em torno da figura do gestor público como “culpado” pelos problemas sofridos pela população e pelas comunidades.

É interessante porque isso revela o exercício da crítica contra outrem, de forma a inscrever uma transferência de responsabilidade e também um endereçamento comum da reclamação, quando esta ocorre. Assim, é comumente apontado por eles as reclamações nas rádios das cidades e nas conversas nas feiras e associações. Entretanto, esta crítica, revelam as entrevistas, é facilmente silenciadas.

Você veja bem. Ali quem atua nem é o prefeito, mas a mulher do prefeito. O que ela faz: ela providencia um carro para pegar o agricultor em casa e ir levar. E ela já marca as reuniões para de noite, para o agricultor não ter como vir pra cidade e depender do transporte dado por ela. Assim, como é

que a pessoa vai reclamar. Ela conquista logo e assim ninguém leva a reclamação diretamente. Nem ousa falar nada. (ENTREVISTADO 7)

Esta fala revela aquilo que Lanna aponta como dádiva, na sua construção sobre a patronagem. Esta não é apenas um presente em si, mas qualquer favor ou benesse. No caso específico desta fala, a disposição de um carro público para pegar um agricultor e levar para uma reunião com o prefeito da cidade onde seriam debatidos temas ligados à agricultura familiar seria o suficiente para silenciar a crítica e garantir uma postura mais passiva em relação ao patrão – prefeito. Ao mesmo tempo, o sistema de troca e de silêncios gera um “respeito” tácito acordado pelas partes. A quebra desta situação de submissão pela crítica gera punição. A crítica política torna-se também uma afronta pessoal.

Quando é feita uma crítica em qualquer sentido, na área da saúde, na área da educação, da limpeza pública, do saneamento, eles [gestores] não aceita. Quem abrir a boca e falar passa a ser inimigo pessoal. Quem reclama vira inimigo pessoal e tem que ser punido. (ENTREVISTADO 12)

É o caso do Projeto da Casa do Mel na cidade de Porto Calvo. Há 6 anos o projeto vem sendo trabalhado pelo território e até agora não saiu do papel. Está parado esperando a ação da prefeitura municipal para a realização de estudos técnicos e correção de alguns laudos emitidos. Diversas comissões já foram montadas para tentar falar com o prefeito para conseguir o “compromisso” dele para tocar o projeto que irá atender à diversos apicultores da região. Um dos entrevistados revelou

Colocamos até *fulana* na comissão para conseguir falar com ele, porque ela é amiga dele. Assim ele iria atender. Ele até recebeu a comissão com a ajuda dela, mas não fez nada do que prometeu até agora” (ENTREVISTADO 2) grifo nosso

É mais fácil encontrar com o presidente Lula do que falar com o prefeito. Ele chega na cidade pelo rio, de barco, que é para não encontrar com o povo (ENTREVISTADO 5)

Outro dado colocado por outro informante da pesquisa auxiliou a clarificar o “porquê” da punição

Na eleição passada o grupo de apicultores, um dos líderes do grupo de apicultores não apoiou esse prefeito que tá aí. Fez duras críticas durante a campanha. E aí quando ele assumiu ele disse que não fazia nada pelos apicultores. Esse líder já saiu da cidade, tá morando em Paripueira. (...) Mas mesmo assim ele não faz. Pra você ter noção, um dos sobrinhos desse líder trabalhava lá na Secretaria de Cultura e o prefeito pediu para ele sair, para

colocarem ele em outro município porque ele não queria nem ver a cara do cidadão trabalhando em Porto Calvo. Aí, em que isso ia incomodar a vida do prefeito? Em nada. Mas é só para dizer que quem manda aqui sou eu. (ENTREVISTADO 3)

Ainda sobre este assunto outro informante apresentou uma justificativa sobre a atitude do prefeito que reforça a idéia da punição.

O povo também não sabe como pedir. Ficam reclamando, abusando o prefeito. Aí ele fica com raiva e não faz nada (ENTREVISTADO 1)

Este é apenas um dos exemplos captados pela pesquisa para demonstrar as relações de hierarquia que impõem silêncios. Como aponta Lanna, é um silêncio paradoxal, onde os mais frágeis se calam esperando terem seus direitos atendidos pelos mais fortes. Revela ainda a privatização dos recursos e atribuições públicas. O gestor é o dono da cidade, da prefeitura, da chave do cofre das benesses ou do cadeado da prisão.

O prefeito não é visto como gestor do dinheiro do povo, um empregado do povo que gerencia a cidade. É o cara que manda e o povo tem a tradição muito tutelada, submissa a essa relação das prefeituras. (ENTREVISTADO 5)

Vamos botar uma faixa minha gente, pra pedir água potável pra gente. Eles respondem: ah vou nada, tenho medo! Quando eu precisar de uma ambulância não vai ter. (ENTREVISTADO 4)

A gente depende do poder público. Eles [os prefeitos] tem poder de encaminhar ou barrar as condições para sair o projeto. Se ele entende que estamos incomodando, eles não nos ajudam (ENTREVISTADO 8)

Neste sentido, “incomodar” significa reivindicar, reclamar. É preciso que a demanda chegue de forma amistosa e não pelo enfrentamento. Em muitos casos, só o ato de reivindicar já é uma afronta levada para o lado pessoal. Fica claro ainda que muitas decisões não são tomadas pelo gestor apenas por meio da percepção da necessidade de atender o problema, mas pelo gosto e pela vontade de querer fazer aquela ação. Novamente, fica na mão do gestor a decisão sobre realizar aquilo que é demanda da população. Ele não é apenas gestor, mas o dono. Neste sentido, outro exemplo foi apontado pelos entrevistados.

Foi uma tristeza a história do caminhão frigorífico do pessoal de Porto de Pedras. Fizemos o projeto, cumprimos todas as exigências, o dinheiro foi empenhado e liberado para comprar o veículo, mas o prefeito devolveu o recurso. A gente ainda foi lá, perguntar por que ele tinha devolvido o dinheiro. O dinheiro era nosso, o caminhão era para ajudar os pescadores a vender a produção. [...] Ele disse: eu sou o gestor público e sou eu que

decido o que é bom ou ruim pra cidade. Pra mim o caminhão era desnecessário (ENTREVISTADO 6)

Um caso ainda mais forte foi relatado por um informante na cidade de Passo de Camaragibe. Por causa das reclamações da comunidade com a prefeitura, que eram feitas por este entrevistado, ele disse que sofreu uma tentativa de assassinato.

Eu quase morri na mão de um prefeito. Mandaram me atropelar com um carro. Eu ficava criticando o prefeito porque a gente não tinha água encanada. Minha casa tinha banheiro, mas a dos vizinhos não tinha. E eu reclamava, eu ia atrás dos nossos direitos. E depois o carro me atropelou e todo mundo sabe que foi carro a mando do prefeito. [...] foi um 'cala boca', um recado para eu deixar quem manda quieto (ENTREVISTADO 4)

Ainda neste sentido, outros dados captados nas reuniões e nas entrevistas nos mostram que a falta de acesso a direitos por parte de comunidades é uma forma de punição.

[...] para sair do Ceci Cunha para o bairro Antártica o pessoal passa por um terreno que é de um conselheiro do Conselho Municipal de Segurança Pública. Este mesmo conselheiro, por conta dele, fez aterro, comprou bueiro e agora passa carro e passa tudo nesse caminho. Só porque é rival politicamente, não é do partido do prefeito, e nas últimas eleições saiu candidato como vice-prefeito na chapa da oposição, então, nenhuma melhoria a prefeitura faz nesse terreno. (ENTREVISTADO 7)

A violência, necessária para a manutenção da posição de mando, se estabelece então de forma pessoal, mas também atinge as comunidades. A negação do acesso à políticas públicas e de ações que garantam os direitos mínimos dos moradores de um determinado lugar – direito de ir e vir, saúde, educação – são práticas corriqueiras neste sistema de trocas e dependência. Fica claro assim que relações de oposição significam castigo.

Já a proximidade, a amizade e a submissão são instrumentos de cessão de uma benesse. Foi o caso que ocorreu numa das reuniões do colegiado. Foi colocada a necessidade de levar uma comissão do colegiado para um evento no sertão do Estado. Entretanto, apesar do território garantir o transporte, não haveria recursos para cobrir a alimentação do grupo. Um representante do poder público municipal de uma das cidades do território, presente à reunião, falou:

Podem ir. O prefeito é meu amigo e vou pedir a ele a alimentação de vocês e ele arranja na hora. Podem ir que isso está garantido [aplausos]. (ENTREVISTADO 10)

Ficou claro que a relação de proximidade era a garantia da oferta da benesse, que apesar de não ser um direito específico das pessoas que estavam visitando a cidade serviria de mostra de simpatia por parte do “patrão”. Assim, reforça a relação de hierarquia já que, por meio do representante do poder público, é que se consegue acesso à ajuda que viabiliza a participação nas ações do colegiado. Esta questão levanta aquilo que Vanderbeg (2006) aponta como as condições de participação e deliberação. Além do fato de participar, há condições materiais que precisam ser atendidas para que haja a presença ou ausência de representantes nas reuniões já que há uma diferença na posse de bens por parte dos membros⁷⁵. Ao mesmo tempo, reforça a figura do “patrão” como a pessoa que possui ou tem acesso a quem possui o poder de decisão sobre determinado aspecto.

O acesso ao gestor público, ou a falta de acesso, é outra ferramenta de manutenção das hierarquias e dos laços de dependência. A ausência de representantes do poder público local – prefeitos, secretários municipais, servidores públicos – reforça o abismo, ao mesmo tempo, impede que as críticas cheguem àqueles que são alvo delas.

Mais difícil que mobilizar as pessoas aqui no litoral é falar com o gestor público. (ENTREVISTADO 12)

Dos 12 municípios não tem nenhum gestor que seja bom nesse sentido... assim, gestor dando a sua contribuição no colegiado, nenhum (ENTREVISTADO 7)

Eles continuam achando que eles mandam e quem é doido desobedece. Mas quem é ‘chumbeta’ do prefeito acha que a crítica é contra o prefeito. (ENTREVISTADO 4)

O esvaziamento percebido durante as reuniões que serve de impedimento de acesso ao gestor também reforça a dificuldade de fazer a crítica e a cobrança. Quando este aparece torna-se uma dádiva, uma oportunidade rara para a colocação das demandas. Mas, como veremos mais adiante na análise das observações e da deliberação, a crítica é mais branda e controlada quando há a presença da

⁷⁵ Neste sentido, o próprio colegiado tomou uma medida de disponibilizar parte do recurso de custeio do território para pagar as despesas dos representantes da sociedade civil que viessem às reuniões. É dada uma ajuda que funciona como uma diária, que serve para pagar o transporte e a alimentação, quando esta não é paga pelo colegiado para todos os presentes. Há ainda um sistema de “caronas” onde os órgãos e/ou representantes que possuem carros à disposição para irem às reuniões dão caronas para aqueles que não têm transporte próprio. Estas caronas são acertadas dias antes da reunião, coordenadas pelo assessor técnico e pelo coordenador do colegiado, mas também acertadas, em alguns casos entre os próprios membros, por telefone ou email.

“autoridade pública”⁷⁶. Fica clara a percepção por parte dos membros de que há “alguém a ser respeitado” e que não deve ser afrontado.

Ao mesmo tempo, há outra questão a ser levantada quanto à presença de gestores públicos – a própria estrutura municipal. Alguns secretários municipais já chegaram a freqüentar reuniões, uns até assiduamente. Entretanto eles enfrentam dificuldade de acesso ao chefe do executivo, mesmo fazendo parte do próprio executivo. É o caso relatado a seguir por um membro do colegiado que é secretário municipal de Agricultura e representante do poder público de seu município

Parece até que é uma, assim, uma espécie de complô. Não sei se a palavra é bem essa, que realmente as secretarias municipais de agricultura, e eu digo isso muito mais até no litoral, que eu conheço outras regiões do estado. Não há por parte do executivo, de uma maneira geral, ele não dá aquela importância devida, [...] ela não é uma secretaria vista como uma secretaria atuante e que consegue fazer o desenvolvimento.[...] Não vou falar que é uma incompetência da gestão porque poderia até ofender alguém (ENTREVISTADO 10)

Isso demonstra um fato interessante que o próprio Lanna destaca – a questão das relações de assimetria intrapatronal. Há uma hierarquia entre “patrões” onde alguns para se manterem nesta situação dependem de outro, que estão acima deles. Isso se reflete ainda na falta de estrutura de pessoal e física nas secretarias municipais de agricultura, que, como relatado por nossos entrevistados, teriam menos prioridade que outras pastas na estrutura do executivo. Assim, é necessário um esforço pessoal do patrão no sentido de dar resultado e conseguir conquistar mais favores do gestor maior, fato também relatado nas nossas entrevistas.

Nós não temos técnicos no campo. Eu sou secretário aqui, eu tenho que fazer o papel de técnico, fazer papel de secretário, fazer o papel de secretária, enfim...É por isso que as vezes é difícil. Nem todos abraçam a causa. Porque você fica fazendo das tripas coração, como se diz, pra poder dar conta. E não for assim você não anda. Entendeu?! (ENTREVISTADO 10)

O prefeito quer ter a ligação com o deputado federal, ele quer a emenda parlamentar, uma porque é mais rápido, porque não passa pela aprovação de votação, essas coisa. E outra, ele quer a emenda federal, porque ele vai amarrando. Quando eu for me reeleger, eu já tenho como pedir dinheiro para bancar a minha candidatura. (ENTREVISTADO 4)

⁷⁶ Termo utilizado por um dos membros do colegiado durante uma reunião e que consideramos interessante para destacar a situação de hierarquia.

Outro aspecto que pudemos perceber durante as entrevistas que uma estratégia utilizada para que a crítica chegue ao gestor e possa se reverter em resultado sem gerar punições para o autor é a crítica indireta. Ou seja, a fofoca, a conversa no bar, ou mesmo a ligação anônima para a rádio local onde é apontado um problema, onde a crítica é feita, mas o “dono” da reclamação é sempre indefinido. Outro caso, é a busca por instâncias superiores ao gestor para que a reclamação seja atendida. Um exemplo importante neste sentido foi apontado numa das nossas entrevistas, com o presidente de uma ONG na cidade de São Miguel dos Milagres. Ele relatou que teria sido feita uma parceria entre a prefeitura municipal e uma empresa pública federal para o financiamento de um projeto educacional na cidade a ser executado pela ONG que ele presidia. O recurso foi recebido pela prefeitura, mas não foi aplicado no projeto acordado. O entrevistado teria buscado “conversar” com o prefeito que não o atendeu. Então ele, secretamente, procurou a empresa financiadora e relatou o fato, pedindo que os representantes desta fossem “falar” com o prefeito.

Marquei o dia certinho porque sabia que o prefeito estaria na cidade. Daí, quando o pessoal chegou lá disse que estavam fazendo uma vistoria de rotina e queriam uma prestação de contas do projeto. [...] Foi quando o prefeito resolveu usar parte do recurso. Mas o pessoal [a empresa] voltou lá e ele teve que devolver o restante do dinheiro. Eu mesmo não quis me meter claramente. Fiquei na minha e deixei o pessoal [empresa] para cobrar. Num instante a coisa se resolveu (ENTREVISTADO 6)

Diante do que foi exposto, percebemos como é perceptível pelos indivíduos envolvidos na deliberação do colegiado as relações hierarquizadas, a troca de favores e a colocação de impedimentos para o acesso aos gestores. Isso é encontrado durante as participações das reuniões, entretanto percebemos um abismo entre a crítica colocada nas entrevistas e as reais ações em busca de relações menos hierarquizadas – aspecto que poderemos abordar melhor na seção seguinte. Ao mesmo tempo revela um ponto de inflexão importante neste trabalho: se a realidade é tão desigual e punitiva, o que leva estes representantes a participar das deliberações do colegiado? Em torno do que eles se mobilizam? Esta foi uma questão que emergiu do campo e que entendemos como importante de ser respondida para apontar pistas sobre a quebra da “tendência estrutural” para a não deliberação. Assim, para atender esta questão, buscamos elencar quais os assuntos

que levavam os membros a deliberação e, ao mesmo tempo, suas justificativas pessoais sobre a participação nos colegiados.

Durante as entrevistas perguntamos diretamente o que os levava a participar do colegiado. Muitas respostas a esta questão remeteram à questão de acreditar e de ter esperança – a esperança de um futuro melhor para os filhos, a esperança do projeto emperrado há anos ser contemplado, a esperança de ter uma renda melhor, a esperança de conseguir executar uma política pública.

O território rural foi a realização de um sonho [...] era o sonho: sentar sociedade, sentar poder público e os dois conversarem para chegar num acordo de desenvolvimento para aquela região. Era o sonho. E aí não tinha como não participar desse colegiado. (ENTREVISTADO 3)

Eu tenho, acima de tudo, muita esperança e aposto nessa expectativa (ENTREVISTADO 10)

Eu fui um dos fundadores do território porque eu acreditei e ainda acredito. (ENTREVISTADO 1)

Quem milita em controle social tem a esperança de que algo melhor aconteça e luta por ela. Esperança de dias melhores. Eu fiquei no colegiado territorial até hoje por acreditar que ali era mais um lugar de debate onde eu como cidadão, exerço o direito que conheço e os meus deveres. (ENTREVISTADO 12)

Eu aposto muito neste modelo de gestão. Acredito realmente e tenho esperança que o território mude a cara do Litoral Norte, pra melhor... com mais investimentos, mais renda no campo e mais cidadania. (ENTREVISTADO 8)

A gente só teve voz depois do colegiado. Foi onde tivemos mais apoio. Mais direito de falar. Seria dessa maneira que a gente vai resolver todo o atraso que tem da agricultura familiar, é através do colegiado (ENTREVISTADO 11)

Neste sentido, o colegiado se torna um abrigo onde aquilo que não é conquistado no dia-a-dia dos municípios pode ser elaborado de forma mais organizada. Ao mesmo tempo, esta esperança está focada na questão da renda e da melhoria econômica – quer seja por meio do acesso ao bem ou serviço, quer seja pela criação de uma cooperativa que estimule a produção, pela criação de laços e articulações políticas que viabilizem uma ação nos municípios.

Porque não é brincadeira quando uma usina dessa fecha, descola um pai de família pra arranjar um emprego com dois mil quilômetros de distância.

Temos que resolver esse problema aqui. [...] eu quero dizer a todos em Alagoas, que quando existe emprego miora pra todo mundo, miora o comércio, miora todos que estão por ali. (ENTREVISTADO 1) sic

Quando a gente vem atrás de uma reunião dessa é porque vem atrás de alguma melhora para o agricultor. Quer seja de projeto, recursos para a agricultura desenvolver, porque ninguém tem condições de desenvolver a agricultura familiar sem recursos. (ENTREVISTADO 13)

De modo que o território é sempre uma alternativa. E, além dessas propostas do próprio território, você mantém os contatos com outras entidades, com outros secretários e você descobre muitas vezes ações que você não está conseguindo desenvolver e aquela dica, aquela informação dá uma ajuda tremenda. [...] quero muito trabalhar para o desenvolvimento social de Japaratinga, ajudar aos pobres e lá no território tem recursos para isso (ENTREVISTADO 12)

Neste sentido percebemos então que eles se empenham em participar, em reivindicar e colocar questões em pauta na busca de respostas para seus problemas e suas demandas. O debate coletivo ocorre aliado à percepção de ações práticas para seu atendimento. As pessoas se mobilizam em torno da deliberação, invertendo a herança histórica de silêncio, por esperar que naquele espaço haja resultado. Se no seu dia-a-dia eles não podem se pronunciar, mas ali eles percebem que podem, começam a utilizar este espaço. Entretanto, um ponto de crítica percebido nas entrevistas é que a falta de respostas práticas à crítica estimula o silêncio. Os atores se sentem perdidos e desrespeitados.

Eu fico muito revoltado às vezes, porque essa luta que eu tive dentro da agricultura familiar, dentro do colegiado, pela minha idade que eu tenho, ainda não foi desenvolvido nada. Esse projeto do açúcar mascavo foi o mais velho da região. (ENTREVISTADO 1) sic

Nós mexemos com a expectativa desse público e aí? Precisa ter resultado e respostas... só que esta é a grande dificuldade do território – andar, dar resultados. Até hoje, nenhum projeto foi aprovado e teve seus recursos colocados em algo prático, visível por eles. Isto só nos enfraquece. (ENTREVISTADO 3)

Lutei muito pela minha vida. Passei 9 meses e 10 dias internada... 30 dias na UTI. Sofri muito para viver novamente, para fazer o bem e não olhar a quem [chora] só que às vezes dá vontade de abandonar tudo porque a gente passa por necessidades financeiras também e precisa de respostas. (ENTREVISTADO 4)

Eu vou uma vez, vou duas, vou três... mas quando vejo que fica só naquelas conversas, eu puxo para outro lugar onde eu consiga o que eu preciso. (ENTREVISTADO 9)

Acho isso tudo muito bonito... vocês chegarem aqui e falarem tudo isso. Só que eu não vejo o resultado de tudo isso que vocês falam aí. Até hoje, nada chegou no meu lote. (ENTREVISTADO 13)

O papel do colegiado não é ter plenária sempre, mas adiantar a viabilização das deliberações (ENTREVISTADO 2)

Aqui conversar é demais, mas ação nada! Fico satisfeitiíssima que nós estamos discutindo, mas insatisfeita porque quero dar resultados. Quero ver as coisas acontecerem. Desde 2003 eu fico lutando para ver as coisas acontecerem e nada. Sempre temos que esperar pelo gestor... isso cansa (ENTREVISTADO 8)

Ao mesmo tempo, entre os assuntos que mobilizam os participantes, elencados por eles nas entrevistas, percebemos uma congregação difusa de interesses, muito segmentada. Dá noção de que cada um acaba buscando o atendimento de sua demanda em específico. Em todas as entrevistas as pessoas falavam de temas que tinham ligação com sua atuação específica no território. As exceções foram duas entrevistas onde os informantes eram representantes de órgãos federais, onde eles apontaram não temas que os interessavam, mas quais temas eles percebiam que interessavam o grupo. Neste sentido, ficou claro que a mobilização em torno de projetos e captação de recursos federais é um grande atrativo, quer seja para atender a demanda de um assentamento, ONG, comunidade, prefeitura, grupo de jovens, entre outros. Assim, apesar de apontar diferentes temas de interesse – saúde, educação, agricultura, política – os atores gravitacionaram em torno da captação de dinheiro público.

Se eu quero melhorar o local onde as pessoas vendem a ostra, para fazer um ponto de comercialização. Como é que eu vou vender a ostra se as pessoas não tiverem dinheiro para compra... aí eu vou fazer o que? é dinheiro público jogado fora. A gente quer que a coisa funcione e funcione bem pra todo mundo. (ENTREVISTADO 4)

A partir desta perspectiva percebemos que ainda há uma fragilidade de articulação em torno de uma identidade coletiva. Isto aponta para o que Boltanski assinala como cidade cívica. Na verdade é o contrário: a noção de coletividade surge como reforço a um interesse individual ou de um grupo específico.

O pessoal se mobiliza em torno do 'meu' projeto, de 'minha' ONG, daquele projeto territorial que vai ajudar a 'minha' associação. O território termina sendo uma junção de atores e atrizes sociais de interesses conflitantes e difusos. (ENTREVISTADO 12)

O povo tem que falar tudo por uma boca só e ir atrás dos interesses. Onde tem união não tem coisa para atrapalhar. Agora, se não haver união, não vai ter nunca. (ENTREVISTADO 1)

O Projeto da Castanha de Caju, meu Deus... ainda está no papel. Há mais de 3 anos queremos discutir com os municípios mas não conseguimos nos organizar para trabalharmos juntos (ENTREVISTADO 11)

Além disso, no sentido de complementar nossa análise e observação buscamos entender então, quais as ordens de legitimação que operavam quando os assuntos eram deliberados durante as reuniões. Neste sentido se identificássemos as prioridades do colegiado, os temas, as justificativas aceitas e os encaminhamentos dados, iríamos identificar as possíveis ordens de legitimação moral que operam na dinâmica participativa do território do Litoral Norte. Assim, prosseguiremos este trabalho fazendo uma análise da deliberação a partir dos dados obtidos na observação participante e nas entrevistas. Seguindo o caminho da análise de conteúdo, descrevemos as reuniões destacando as falas que tinham ligação com o objeto da pesquisa e criamos um esquema de análise, onde separamos em tabelas as falas e à medida que eram analisadas, criávamos novas tabelas com categorias, que a posteriori, cruzadas com a tipologia de Boltanski, poderia nos dar condições de entender as ordens de legitimação ou mesmo propor outras que emergem da interação no colegiado do Litoral Norte.

3.2 A incursão no campo: observação participante das reuniões do colegiado

A partir dos documentos que baseiam a proposta é perceptível como a necessidade da construção de espaços deliberativos igualitários seria uma das primordiais metas. O programa, a partir de seus princípios, se propõe até a discutir as relações políticas verticalizadas e a própria participação como forma de obtenção de privilégios. Assim, a criação do território se dava concomitantemente com a criação de um colegiado, denominado inicialmente como Comissão de Implementação de Ações Territoriais, a CIAT⁷⁷. Cada CIAT era responsável pela formação das diretrizes e das decisões do território. Em reuniões mensais, os membros da CIAT iriam deliberar sobre as ações que o território deveria assumir em direção à proposta de desenvolvimento rural prevista no programa. Os membros da CIAT foram convocados pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), ligada ao Ministério do Desenvolvimento do Agrário (MDA) e responsável pela

⁷⁷ A partir de então utilizaremos a sigla CIAT para denominar a Comissão de Implementação de Ações Territoriais

coordenação do programa, a partir da convocação de membros de instituições do poder público (prefeituras, secretarias municipais e estaduais, governo do Estado e órgãos ligados ao governo federal⁷⁸) e da chamada sociedade civil (sindicatos, cooperativas rurais, ONG's, OSCIP's, comunidades indígenas, colônias de pescadores) para a formação da comissão. Além dos membros cada comissão possui um articulador e um coordenador, escolhidos por meio de seleção pública - a partir de currículo, experiência na área de desenvolvimento rural e conhecimento do território – e corroborado pela comissão. Os coordenadores são os responsáveis pela execução do programa e pelo território e os articuladores são responsáveis pela parte executiva, ou seja, agendamentos e realização das reuniões. Eles são contratados e pagos pelo governo federal para atuarem nos territórios. Além dos salários, recebem uma infra-estrutura de trabalho como computadores, projetores, carro e recursos para a realização das reuniões (pagamentos de alimentação e combustível).

Nas reuniões mensais é que os assuntos de interesse do colegiado são colocados, deliberados e encaminhados. A pauta é composta de duas partes: os informes e os pontos de pauta em si. Depois da apresentação inicial de quem está presente em cada reunião, segue para os informes, momentos no qual os presentes têm a palavra franqueada para prestar contas de eventos ocorridos durante o mês, fazer convites, dar palavras de agradecimento, fazer avisos diversos, informar eventos que venham ocorrer depois da reunião. Na segunda parte ocorre o desenvolvimento das pautas propriamente ditas que podem ser compostas de apresentações de programas do governo federal e estadual, bem como leitura e aprovação de atas, debates de pareceres sobre projetos, encaminhamentos de projetos, encaminhamento de cartas, moções, cobranças e pedidos de esclarecimentos. Esta segunda parte é composta de assuntos que vão sendo colhidos durante o mês e levados para serem debatidos. Já os informes não são planejados. Quem estiver presente pode valer-se do momento para passar uma informação.

Um ponto interessante é que, apesar deste caráter mais informal e informativo dos informes, há reuniões onde estes ocupam mais espaços que as pautas

⁷⁸ Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), Instituto Nacional de Reforma Agrária (INCRA), Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca (SEAP), Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT)

propriamente ditas e geram discussões, deliberações e encaminhamentos por parte do colegiado. Este dado é interessante para incluir a parte dos informes também como um ponto importante na realização da pesquisa.

A maneira como a reunião é conduzida e registrada varia de acordo com cada território. Em geral, é o articulador⁷⁹ que orienta a reunião informando as pautas, faz a inscrição das falas e conduz os trabalhos. No caso específico do Litoral Norte, é comum a formação de mesas, ou seja, antes mesmo dos informes, o articulador convida alguns dos presentes na reunião para sentarem numa mesa colocada à frente e estes dão palavras de abertura e boas-vindas. Na maioria das vezes, a mesa é composta por representantes do município que recebe a reunião. A ata é redigida a partir das anotações de um membro escolhido na reunião, juntamente com os registros feitos pelo articulador.

Diante disso, percebemos a necessidade da seleção de pontos e dados a serem observados no cotidiano das reuniões do colegiado que possam nos auxiliar na análise da deliberação a partir dos processos de justificação. Vale ressaltar que de acordo com o pragmatismo sociológico de Boltanski, a proposta de analisar a justificação não se refere ao fato da justificação que os indivíduos dão às suas ações, mas às justificações utilizadas no debate de um determinado assunto num espaço coletivo, onde há um processo de aceitação ou rejeição de argumentos e onde esta legitimação ou não-legitimação dada pelo espaço coletivo de debate reflete um conjunto de valores e de significados compartilhados que impulsionam e dão sentido à ação. Estes valores não são determinísticos, mas são coercitivos, de forma a gerar uma recorrência entre os membros que participam daquele determinado espaço. No caso específico dos trabalhos de Boltanski, este espaço é a cidade, que para o autor, transcende o espaço físico normatizado e se constitui numa abstração construída a partir dos valores compartilhados que desenham gramáticas sociais específicas.

As noções de justiça e igualdade, por exemplo, são destacadas por Boltanski, como questões chaves para o entendimento desta gramática. Como estas duas

⁷⁹ Atualmente a nomenclatura deste mudou para assessor técnico. Entretanto preferimos por manter esta nomenclatura por ser aquela usada correntemente pelos membros do colegiado e por ser esta ainda utilizada durante o período da pesquisa.

noções são tratadas, o que é considerado justo, bom, ideal e aceitável num determinado espaço social construído pelas relações de um grupo de indivíduos revelam a gramática social.

A partir da sociologia pragmática em Boltanski podemos circunscrever ainda uma diversidade de noções de justiça que se estabelecem numa relação processual com as relações sociais e políticas encontradas no recorte espacial escolhido que, no caso desta pesquisa, é o colegiado territorial.

Para a captação das deliberações e dinâmicas da participação no momento em que ocorriam optamos pela observação participante. Para tanto participamos de 6 reuniões do colegiado do Território do Litoral Norte. A partir da divisão que construímos e que foi apresentada na introdução de nosso trabalho, nosso foco era captar os assuntos e ações que mobilizavam os membros a participarem. Ao mesmo tempo, ficamos atentos a falas e colocações que tivessem ligação direta com a questão da participação, do controle social e sobre as relações políticas locais, já que eram temas diretamente ligados a esta pesquisa. Buscamos em cada reunião elencar os assuntos que levaram os representantes ao debate público ou mesmo a exporem suas opiniões. Vale ressaltar que nem todos os temas tinham encaminhamentos, entretanto, poderiam gerar mobilização, o que era objetivo de nosso trabalho. Assim, após uma descrição das reuniões em que participamos, segue um detalhamento dos assuntos que foram deliberados e que geravam discussão.

Para garantir o registro das discussões utilizamos diários de campo. Como a equipe de observadores era composta de três pessoas⁸⁰, após as reuniões e durante a escrita dos relatórios, nós cruzávamos as informações captadas pelos três observadores de forma a gerar um relatório mais completo. Durante as reuniões do grupo também eram discutidas as impressões captadas e isso constava nos relatórios. Optamos ainda, neste trabalho, em trazer uma descrição das principais

⁸⁰ As observações participantes foram coordenadas por mim e executadas em conjunto com um grupo de alunos da graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Alagoas. Estes alunos faziam parte do grupo de pesquisa Cidadania e Políticas Públicas do Instituto de Ciências Sociais (ICS/UFAL). Além do Litoral Norte, o grupo realizava pesquisas em outros dois territórios: Bacia Leiteira e Alto Sertão. Os grupos de observação eram compostos por dois alunos de graduação e um de mestrado que coordenava a atividade de campo. Na observação do Litoral Norte tivemos a participação de Anne Rafaelle e Wanderson.

atividades realizadas nas reuniões, de forma a não tornar a leitura exaustiva ou repetitiva, destacando falas e posturas que se destacavam nas situações. Ainda procedemos uma segunda identificação dos participantes da pesquisa: identificamos os gestores e pessoas com cargos eletivos como políticos. O restante das pessoas que participou das reuniões foi identificado de duas formas: aqueles que foram também entrevistados por nós, seguiram a mesma classificação que fizemos anteriormente. Aqueles que estavam nas reuniões, tiveram suas falas registradas, mas não foram entrevistados pelo grupo de pesquisadores recebeu um nome fictício.

3.2.1 Reunião 1 - Porto Calvo (08/08/2008)

Esta foi a primeira reunião em que participamos para a realização da pesquisa. Foi realizada no auditório da Prefeitura de Porto Calvo. Os trabalhos foram divididos em duas partes: a primeira foi dedicada a uma discussão sobre Educação do Campo; na segunda, foi feita a reunião ordinária dos assuntos do território. Neste primeiro encontro fizemos questão de nos apresentar para os membros do colegiado, apresentamos os objetivos e a equipe da universidade que iria trabalhar na pesquisa.

Inicialmente foi montada uma mesa de abertura, onde cada membro discursou sobre a importância da Educação. Uma equipe da Secretaria de Estado da Educação e do Esporte apresentou as diretrizes da Educação do Campo, mostrando a diferença entre a Educação no Campo e a Educação do Campo⁸¹. Durante grande parte da apresentação, os membros do colegiado ficaram calados e acompanharam a apresentação. As discussões começaram quando o assunto se referiu aos problemas específicos da educação na região.

A primeira reclamação surgiu ao apontar que no Plano Estadual de Educação não havia nenhuma seção ou capítulo voltado para a questão. Depois, foi colocado que a educação do campo era importante para gerar uma identidade, o sentimento de pertencimento dos moradores e alunos do campo, transformando-os em seres

⁸¹ A diferença consiste basicamente no aspecto de origem: a primeira seria a educação que se aplica para a população que vive no campo; a segunda origina-se a partir do próprio campo, se forma a ter uma identidade. Foi colocado ainda a diferença entre “rural” e “campo”, onde o primeiro limita-se à agricultura, mas a segunda se refere a diversas práticas e atividades de quem vive no campo.

pensantes e participativos. Durante a apresentação foi percebido o consenso em torno da questão de que era necessário que a educação oferecida na região tivesse a preocupação de refletir e atender a realidade de quem vive no campo. Foi apresentado que grande parte das escolas nas cidades que compõem o território está localizada na zona urbana (cidade), mas atende alunos que moram no perímetro rural. Um exemplo citado foi o da cidade de São Miguel dos Milagres, onde 90% das escolas da cidade seriam rurais, por atenderem um público que não vivia no perímetro urbano.

Foi colocado ainda que os projetos pedagógicos das escolas não contemplam as características dos alunos rurais. Outra reclamação foi a da ausência de técnicos nas prefeituras especializados em fazerem projetos. Conselhos de Educação – quando existem são inoperantes. A discussão sobre a educação ainda é setORIZADA e esvaziada na região.

“O problema é administrativo e organizacional. Não há professores qualificados. O poder público é como uma tartaruga: tem o corpo grande, mas com perna curta”. (ENTREVISTADO 9)

O encaminhamento dado depois da discussão foi a criação de uma câmara temática de Educação do Campo reunindo os 12 municípios do território para discutir a questão. A justificativa era que

“a gente sozinho não consegue caminhar (ENTREVISTADO 11)”.

Após a apresentação da Educação, um representante de São Miguel dos Milagres conduziu o tópico seguinte: uma apresentação sobre Lei de Responsabilidade Fiscal. Este foi um momento mais agitado, onde as falas foram em maior número e com um grau de reclamação elevado. Entretanto, por causa do atraso para o início da reunião, a apresentação começou já perto do horário do almoço. O objetivo desta apresentação era deixar os membros do colegiado a par do que seria esta lei e capaz de usá-la como arma importante para cobrança, fiscalização e controle público.

Inicialmente, o foco das críticas foram os vereadores. Eles foram apontados como os responsáveis pela fiscalização das finanças públicas, entretanto não o fazem. Pelo contrário, usam os orçamentos para favorecerem as comunidades com

as quais têm interesse. Foi apontado então que a responsabilidade também é da população, de cobrar o melhor uso do dinheiro público. Neste sentido foi colocado o seguinte:

“A falha é nossa. Nós não exercemos a cidadania. Há uma diferença entre pedir e reivindicar. Mas nós, na terra do coroné, aprendemos a só pedir e dizer ‘sim sinhô, sim sinhô’. Já no sudeste, as pessoas são mais independentes” (ENTREVISTADO 1).

Em concordância com esta observação seguem-se diversas falas.

Realmente, quem tem que denunciar somos nós. A sociedade é que é o gestor público. A sociedade tem que parar e dizer que o gestor é ela e o empregado é o poder público. cidadania se exerce com direito e direito se exerce com democracia, e democracia se exerce com dignidade. O gestor é um mordomo temporário das finanças públicas (ENTREVISTADO 9).

Um dos membros mais antigos do colegiado se levanta e cita o exemplo de um homem que passou num concurso, mas foi impedido de assumir porque estava com o nome na lista do Serviço de Proteção do Crédito (SPC).

Um concursado não pode ser admitido porque não pagou a conta. Já um gabiru⁸² pode se candidatar. O povo delega ao gestor, mas o poder é do povo (GERALDO)⁸³

O representante de Japaratinga presente à reunião apontou que era preciso cobrar e acreditar na justiça, esperar que ela seja feita. Entretanto esta questão foi rebatida, levantando a “demora e falta de justiça” no Estado, já que

O prefeito só perde o mandato por compra de votos quatro anos depois de ser denunciado. O poder de não votar nestas pessoas está no eleitor e o grande fiscal é o cidadão (ENTREVISTADO 1).

O debate é encerrado apontando que o território é o lugar que serve para conhecer a lei e foi feito um apelo para que esta discussão fosse levada para as organizações.

⁸² Referência à Operação Guabiru, realizada pela Polícia Federal e deflagrada no ano de 2006, onde diversos prefeitos e deputados estaduais foram presos acusados de desvio de recursos da merenda escolar. O nome Guabiru é dado a um rato grande e foi escolhido para a operação por se referir ao animal que ataca os alimentos colocados em depósitos. Desde então, os acusados dos crimes são chamados de “guabirus” pela população em geral.

⁸³ Neste caso optamos por mudar o nome do autor da fala porque este não foi entrevistado durante a pesquisa, o que deverá ocorrer também em outros casos semelhantes.

A lei de responsabilidade fiscal é lei para o povo. Há 4 anos atrás nós não discutíamos isso. Hoje nós podemos. Isso é fazer cidadania (ENTREVISTADO 9).

O terceiro tema colocado neste dia foi sobre a economia solidária, onde foi apresentada a proposta do Ministério do Trabalho e Emprego com a criação da secretaria de economia solidária. A idéia é fomentar a cooperação, auto-gestão, solidariedade e geração de renda. Foi apresentado ainda o SIES -Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária. Entretanto, quando foi apresentada esta proposta, as pessoas presentes já estavam com fome, a palestrante teve pouca atenção. Isto interferiu no encaminhamento da reunião.

Ainda houve, depois disso, o debate sobre as dívidas rurais. O representante do banco que é responsável pela principal linha de financiamento da agricultura familiar no país – o PRONAF⁸⁴ - apresentou várias propostas para que os produtores rurais conseguissem pagar suas dívidas. Porém houve indignação quando foi dito que se os empréstimos não fossem pagos, não haveria mais liberação de dinheiro.

Acabou que o assunto foi encerrado por causa do avançado da hora e ficou para ser debatido em outro momento. O articulador encerrou a reunião agradecendo à prefeitura da cidade pela cessão do espaço para a realização da reunião e pelo almoço que seria oferecido logo após que também foi pago pelo prefeito.

Tabela 2 - Assuntos apresentados na reunião 1 (divididos por deliberação e encaminhamento)

DELIBERADOS		NÃO DELIBERADOS
Encaminhados	Não encaminhados	
Problemas da Educação no Litoral Norte		Apresentação da equipe de pesquisadores da Ufal
Lei de Responsabilidade Fiscal		Diferença entre educação no campo e educação do campo
	Dívidas Rurais	Economia solidária

Fonte: Autora, 2011.

⁸⁴ Programa Nacional de Financiamento da Agricultura Familiar

Tabela 3 - Justificações dos assuntos deliberados e encaminhamentos da reunião 1

<u>ASSUNTO 1:</u> Problemas educacionais do Litoral Norte	<u>ASSUNTO 2:</u> Lei de Responsabilidade Fiscal	<u>ASSUNTO 3:</u> Dívidas Rurais
Falta uma seção sobre Educação do Campo no Plano Estadual de Educação	Vereadores não fiscalizam o executivo	Os avalistas foram punidos, os devedores não
A educação do campo deve gerar identidade e pertencimento aos alunos	Vereadores usam o orçamento municipal para benefício de grupos próprios	A culpa de um não pode recair sobre todos
A educação do Litoral Norte deve refletir a vida no campo	População não fiscaliza	Houve falta de informação para os agricultores
A maioria das escolas que atendem o campo fica na cidade	População é que manda. O gestor obedece	
Os projetos pedagógicos são deslocados da realidade do campo	A justiça deve ser igual para todos: população e gestor	
Faltam técnicos nas prefeituras	Crítica aos gestores Guabirus	
Os conselhos municipais de educação, quando existem, são inoperantes	O voto é a ferramenta de mudança	
A discussão sobre educação é esvaziada e setORIZADA	É preciso que a justiça atue firmemente e haja punição	
<u>ENCAMINHAMENTO</u> Criar uma câmara temática sobre educação do campo	<u>ENCAMINHAMENTO</u> Levar discussão sobre a LRF para as comunidades e entidades	<u>ENCAMINHAMENTO:</u> Não houve. Discussão adiada

Fonte: Autora, 2011.

3.2.2 Reunião 2 - São Luiz do Quitunde (09/10/2008)

Havia 18 pessoas presentes. Esta reunião ocorreu no mês seguinte às eleições municipais de 2008 e foi iniciado pelo articulador que avaliou as ausências ao período eleitoral. Segundo ele, muitos representantes ainda estavam envolvidos com questões pendentes do pleito⁸⁵. Um exemplo disso foi a grande ausência dos representantes do poder público. Esta foi uma reunião interessante porque houve discussões calorosas em torno de dois temas: as dívidas rurais e também a desconfiança na real ação do território.

A primeira das questões foi levantada durante a fala do articulador, que começou os pontos da reunião tratando das câmaras temáticas⁸⁶. O objetivo de colocar este assunto em pauta era que elas precisavam ser melhor articuladas. Existiam 7 câmaras⁸⁷ no território e muitas delas estavam sem atuação. Duas delas – Infra-estrutura e Reforma Agrária – não tinham ninguém responsável pela sua condução. Na fala do articulador foi ainda apresentado o projeto das Feiras Territoriais da Reforma Agrária. Estas seriam feiras programadas para ocorrerem em todos os municípios do território de forma a promover a venda e divulgação dos produtos da agricultura familiar e dos assentamentos de reforma agrária da região. A primeira delas que seria realizada em São Miguel dos Milagres foi desmarcada porque não houve resposta dos representantes sobre a viabilização da estrutura e recursos para sua realização. Seria feita uma feira por mês e iriam ser iniciadas no seguinte à esta reunião. Foram divulgadas as datas das feiras⁸⁸ usando o critério de marcar sempre para a primeira quinzena de cada mês devido ao pagamento de salários na região. Foi colocada a proposta ainda de deslocar algumas das datas

⁸⁵ Nas eleições de 2008, no território do Litoral Norte, houve prisão de candidatos por compra de votos, vitórias por diferença de menos de 1% dos votos, o que gerou um clima de tensão na região neste período pós-eleições.

⁸⁶ As câmaras temáticas funcionam como grupos de trabalho e compõem a estrutura do colegiado. Elas são montadas para discutir especificamente temas de interesse do colegiado e depois já trazer encaminhamentos para a reunião mensal. Funcionariam para dar maior agilidade aos debates: os assuntos específicos de cada uma seriam debatidos entre seus membros de forma mais detalhadas. Daí, surgiriam encaminhamentos e propostas que seriam levados para o colegiado avaliar e decidir se corroborava ou descartava.

⁸⁷ Comercialização, Pesca, Infra-Estrutura, Reforma Agrária, Assistência Técnica Rural (ATER), Educação e Artesanato.

⁸⁸ Datas das feiras territoriais: 10/10/2008 - São Miguel dos Milagres (desmarcada); 14/11/2008 – Jacuípe; 13/12/2008 - Matriz do Camaragibe; 09/01/2009 – Maragogi; 13/03/2009 - Porto Calvo; 10/04/2008 - São Luiz do Quitunde; 11/05/2009 - Porto de Pedras. No mês de fevereiro ficou para ser no povoado de Barra de Camaragibe, no município de Passo de Camaragibe.

propostas para dias comemorativos a fim de exaltar como cultura do local e fomentar o turismo com estas feiras territoriais, de forma a crescer o evento.

É aqui que surge o primeiro ponto de tensão: as dívidas rurais e a emissão de DAP (Declaração de Aptidão ao Pronaf). A dificuldade de acesso às DAP's seria por causa das dívidas rurais com programas de financiamento e da burocracia do INCRA. Sem pagamento dos empréstimos retirados pelo PRONAF, o agricultor familiar fica impedido de emitir a DAP e assim não pode vender seus produtos para programas públicos⁸⁹ ou para a CONAB (Companhia Nacional de Abastecimento)⁹⁰.

Eu não posso dá jeito, mas calado eu não fico. O agricultor deve uma mixaria e já é 'ladrão'. Entrega-se a chave para um ficha-suja governar, mas um agricultor não pode fazer nada se estiver com a ficha suja (ENTREVISTADO 1)

Foi feita ainda denuncia de vendas de DAP's pelo INCRA para alguns sindicatos rurais, mas ninguém comentou o tema. A reclamação avança e atinge até outros temas que não estavam em discussão.

Parece que essas cooperativas de Alagoas fica contra tudo o que aumenta a renda dos agricultores. Eu reconheço: os estrangeiros tá mais preocupado com a pobreza do Brasil que o próprio Brasil. (ENTREVISTADO 1) sic

Depois da discussão, foi dado um encaminhamento: o articulador estadual iria entrar em contato com o INCRA⁹¹ para discutir a questão das dívidas e da emissão de DAP's. Seria marcada uma reunião entre o INCRA e os agricultores.

Logo após, os trabalhos são direcionados novamente para outro caminho. Um dos fundadores do território entra repentinamente na reunião e pede para falar. Ele se coloca no centro da reunião e acusa a CIAT de ser incapaz de monitorar a execução dos projetos e as irregularidades cometidas pelos gestores públicos.

Esta CIAT é um falso profeta. Por isso muita gente desiste. Lá na minha comunidade tem um projeto para a construção de uma caixa d'água. O prefeito já gastou o dinheiro e ninguém aqui fez nada, disse nada. Eu vim me despedir, porque eu não fico mais aqui. Essa é uma entidade para a gente não confiar. Os projetos só servem para encher o bolso dos políticos

⁸⁹ Como o PAA (Programa de Aquisição de Alimentos)

⁹⁰ A venda de produtos para a CONAB é uma prática comum que serve tanto para que o governo atenda programas de distribuição de alimentos e cestas básicas, quanto como medida para evitar a queda de preços quando o valor do produto no mercado está muito baixo.

⁹¹ Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

e eu tenho como provar. Eu não acredito mais e peço licença para vocês. Eu vou embora (DAMIÃO)

Depois disso ele saiu. Todos da reunião ficaram sem fala. As pessoas ouviram a reclamação e muitos não entenderam. Depois de um tempo de silêncio, o articulador retomou a palavra e explicou que ele se referia a um projeto de São Luiz do Quitunde. O articulador admitiu a incapacidade do grupo de monitorar um projeto e a frustração com a saída deste membro. Concordou sobre a inoperância do colegiado em fiscalizar a aplicação de recursos públicos na região e apontou que esta indignação enfraquece a entidade. Outro membro pede a palavra e comenta:

Eu não vejo ação além das reuniões. No intervalo entre uma reunião e outra, nos 30 dias que ficamos distantes, nada anda. Não conseguimos dar seguimento aos nossos trabalhos fora daqui. (JOSÉ)

A fala foi corroborada por outros participantes. Entretanto, muitos não aceitaram a saída do colegiado do membro que fez a crítica e foi dado o seguinte encaminhamento: uma comissão do colegiado iria visitá-lo a fim de explicar o que aconteceu com o projeto, escutá-lo, e achar alguma alternativa para o mesmo não se afastar da comissão, da qual ele era fundador.

Depois do episódio ainda foi concedida a palavra para o representante da Secretaria de Estado da Agricultura (SEAGRI) que falou sobre o programa de Turismo na Agricultura Familiar (TRAF) e sobre a Agroindustrialização da Agricultura Familiar. Neste último assunto, foi anunciada a intenção de garantir serviço de estrutura técnica, qualificada, estruturada, por meio de concursos públicos. O palestrante diz ser necessário o estado fazer um quadro multidisciplinar com engenheiros, zootécnicos, antropólogos, sociólogos, entre outros profissionais.

Novamente a reunião começou tarde por causa do atraso para a chegada dos membros e com as intervenções acabou se estendendo muito, o que causou exaustão nos presentes. É perceptível que as pessoas ficavam mais dispersas principalmente quando se aproximava o horário do almoço. Assim, a reunião foi encerrada logo após esta fala.

Tabela 4 - Assuntos apresentados na reunião 2 (divididos por deliberação e encaminhamento)

DELIBERADOS		NÃO DELIBERADOS
Encaminhados	Não encaminhados	
Feiras territoriais		Falta de atuação das câmaras temáticas
Dívidas Rurais e DAP's		Turismo Rural da Agricultura Familiar (TRAF)
CIAT: Falso profeta		Agroindustrialização da agricultura familiar – contratação de pessoal pelo Governo do Estado

Fonte: Autora, 2011.

Tabela 5 - Justificações dos assuntos deliberados e encaminhamentos da reunião 2

ASSUNTO 1: Feiras Territoriais	ASSUNTO 2: Dívidas Rurais e DAP's	ASSUNTO 3: CIAT: Falso profeta
Cancelamento da feira em São Miguel dos Milagres	O agricultor que deve é ladrão	Silêncio da CIAT em relação ao uso indevido do dinheiro público em São Luiz do Quitunde
Maior organização dos representantes nas suas cidades de origem para realização das feiras	Denúncia de vendas de DAP's por órgão federal	Explicação técnica do articulador sobre qual era o projeto de S. L. do Quitunde
Mudar as datas de algumas feiras para datas comemorativas municipais	Dificuldade do agricultor em conseguir um papel de DAP	Incapacidade da CIAT em monitorar os projetos na região
		Frustração com a saída do membro antigo do colegiado
		Incapacidade de ação fora das reuniões mensais
<u>ENCAMINHAMENTO</u> Mudança de data de algumas feiras para datas comemorativas municipais, após verificar em quais casos isso seria possível	<u>ENCAMINHAMENTO</u> Articulador estadual irá agendar uma reunião com o INCRA sobre as DAP's	<u>ENCAMINHAMENTO:</u> Comissão irá visitar o representante que levantou o questionamento

Fonte: Autora, 2011.

3.2.3 Reunião 3 – Maragogi (18/02/2009)

Esta reunião ocorreu no auditório do Batalhão de Polícia Militar em Maragogi. Estavam presentes cerca de 60 pessoas. Esta foi a reunião mais movimentada depois das eleições municipais. Um destaque interessante é que nesta reunião houve uma presença gestores ligados ao executivo municipal⁹² e um representante do legislativo estadual⁹³, fato que não é comum nas reuniões. A mesa de abertura foi montada com a presença deles, além de um membro do colegiado que fosse representante da sociedade civil. O deputado abriu os trabalhos discursando sobre a necessidade de fazer política no Litoral Norte.

Na política é bastante comum fazer política - quando um vereador perde e o prefeito lhe entrega um cargo na secretaria é para ampliar sua base política. Aqui, no Litoral Norte, é necessário pôr alguém que faça essa base política para que eu possa conhecer mais a região e ajudar no seu desenvolvimento. (POLÍTICO 1).

Em seguida, a prefeita recém-eleita da Barra de Santo Antônio teve oportunidade de falar para o grupo. Ela se colocou à disposição para apoiar outras prefeituras que junto com ela quisessem montar uma parceria para contratar técnicos. Ela apontou que a ausência de pessoas especializadas acaba impedindo o avanço dos municípios. Ela foi aplaudida por todos como prova de concordância com a proposta feita.

A fala do secretário de Agricultura de Maragogi segue o mesmo caminho, onde ele afirma que é necessária a orientação adequada ao agricultor e que são de “coisas pequenas que nós precisamos” se referindo que ações pontuais podem auxiliar no desenvolvimento da agricultura. Para ele ações simples, diferentemente de grandes políticas públicas, podem ajudar o homem do campo. Ele reforçou ainda a necessidade de união dos secretários para organizar as feiras territoriais. Exaltou a agricultura familiar. Encerrou seu discurso elogiando as ações do presidente da República e o partido, que é o mesmo qual o deputado presente é filiado.

O membro do colegiado ressalta a importância de reunir naquele momento os políticos, os agricultores e os bancos, já que estes últimos também tinham

⁹² Estava presente a prefeita eleita da cidade de Barra de Santo Antônio

⁹³ Foi registrada a presença de um deputado estadual filiado ao PT.

representantes presentes naquele dia. Ele destacou que era preciso que os políticos ouvissem o que diz o homem do campo

“Eu sou pequeno, mas sou homem. Disse em Brasília, na frente do presidente, que ele me respeitasse e me ouvisse, porque ele ia ouvir a voz do campo” (ENTREVISTADO 1)

A mesa foi desfeita e seguiu-se a pauta prevista. A ata da reunião anterior não foi lida, porque não estava pronta. Ficou de ser enviada por email para os membros do colegiado e aprovada na reunião seguinte. Seguiu-se a reunião com a fala da representante da Secretaria Extraordinária de Aquicultura e Pesca (SEAP) que falou sobre o território da Pesca, uma proposta a ser incorporada futuramente ao colegiado. Ela destacou que para que haja o desenvolvimento destas ações na região – que tem uma forte presença de pescadores e marisqueiras – era preciso exercitar a gestão compartilhada, assim como era feito no colegiado. Ela destacou a construção da política social com base na participação social

A dificuldade de participar vem do ‘costume’ de esperar um líder para puxar as ações (CAROLINA)

A fala gerou um burburinho e uma discussão em torno da questão. Foi colocado que a CIAT era esse lugar de aprendizagem para o cidadão.

A CIAT é um espaço de ‘ensinar’ o cidadão como gerir os recursos públicos, como entrar numa disputa no espaço político (CAROLINA)

Nós somos a ponte de acesso dos gestores, ONG’s, associações e todo o povo ter acesso ao governo federal. Aqui é o lugar de a gente conhecer o que o governo tem a oferecer (ENTREVISTADO 11)

A representante da CEAP encerrou sua fala reforçando o objetivo de consolidar as políticas de gestão pública por meio da participação e da resolução de conflitos entre outros.

A segunda apresentação foi concedida ao diretor da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) que tratou do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Esta ação também criada no governo Lula visa a compra de produtos da agricultura e reforma agrária para atender programas federais como Fome Zero. O diretor também direcionou sua fala para a questão da necessidade de participação da sociedade e sensibilização do poder público para que o programa desse certo no Estado. Ele destacou que grande parte do recurso do programa que chega em

Alagoas é devolvido, não se aplica. A causa: seria a falta de articulação dos municípios e dos agricultores.

Em Alagoas não se aplica o dinheiro que é repassado. Precisamos da participação dos secretários municipais para sensibilizar o gestor. O grande volume de recursos é revertido para aquelas cidades que conseguem organizar seus agricultores e a produção (ENTREVISTADO 13)

A questão da ausência dos gestores municipais gerou discussão e neste momento foi levantada para mostrar a falta de interesse em ajudar o agricultor.

Muitos prefeitos nem aparecem direito nos municípios. Trabalham numa cidade, mas moram em outra. (ENTREVISTADO 9)

Qual é o gestor que vai se preocupar com o pequeno? Ele vai se preocupar com quem é rico. Porque todo mundo que tem o poder econômico manda (ENTREVISTADO 12)

A fala foi encerrada com um retorno ao ponto já levantado na apresentação da CEAP – a CIAT é um espaço importante de divulgação de informações para os municípios e deve trabalhar para ver a “*gente do campo feliz*” (ENTREVISTADO 2).

Em seguida a fala foi repassada para os representantes da Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia. Basicamente foram apresentados os projetos que estão em andamento, como o programa de difusão de ciência e tecnologia que conta com a parceria do SEBRAE. Foi explicado que há vários subprojetos como a organização dos apicultores. Além disso, para ajudar no fortalecimento da educação na região foi iniciado um projeto com o intuito de fomentar o interesse dos alunos na área de ciências. Tendo em vista tal dificuldade dos alunos do ensino médio, foram criados alguns pólos, como o de Porto de Pedras e o de Jacuípe que atende os municípios circunvizinhos. Lá eles fazem oficinas, trazem o planetário. A seleção dos municípios ocorreu a partir de um convite para as 102 cidades alagoanas. Mas apenas 4 demonstraram interesse – Maceió, Santana do Ipanema, Porto de Pedras e Jacuípe. O pólo de Porto de Pedras foi instalado em 2006 e o de Jacuípe em 2008. Neste momento, um membro do colegiado questionou porque o pólo foi apenas instalado em dois municípios do território e ficaram de fora os outros 10. A secretaria apontou a dificuldade de retorno dos gestores se interessando pela proposta e dando a contrapartida. Assim, este ponto foi encerrado com o apelo de que os membros de cada município retornassem às suas cidades e procurassem os gestores para que houvesse maior participação e interesse por projetos como esse.

Os representantes da secretaria encerraram a fala colocando-se a disposição de todos que quisessem implantar os projetos em suas cidades.

A palavra retornou para o articulador que falou sobre os projetos territoriais de 2008. Ele apontou que dos 24 projetos territoriais originados no estado e enviados pela SDT para Brasília, 50% não tiveram encaminhamento por problemas técnicos, de execução dos projetos ou de falhas técnicas. No litoral norte, todos os projetos não foram autenticados, ou seja, voltaram e não receberam recursos. De acordo com o articulador, os projetos não andam por causa da inadimplência das prefeituras e por isso não são executados. A fala dele gerou um encaminhamento: a CODEVASP e o INCRA ficaram de ajudar a interface nacional desse problema na concentração dos projetos, de forma a verificar quais os problemas técnicos específicos e, nos casos necessários, se tornarem os proponentes. Por causa do avançado da hora, a reunião foi encerrada e o restante da pauta ficou para a reunião seguinte.

Tabela 6 - Assuntos apresentados na reunião 3 (divididos por deliberação e encaminhamento)

DELIBERADOS		NÃO DELIBERADOS
Encaminhados	Não encaminhados	
	Problemas para o avanço da gestão social	Fala do deputado estadual
	Ausência dos gestores nas reuniões	Fala do gestor municipal
Implantação de pólos de projetos da Secretaria de Ciência e Tecnologia na região		Fala secretário municipal
Não aprovação e problemas técnicos dos projetos do Território do Litoral Norte		Fala representante do colegiado
		SEAP: sobre território da pesca
		CONAB: Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)
		Projetos da Secretaria de Estado da Ciência e Tecnologia

Fonte: Autora , 2011.

Tabela 7 - Justificações dos assuntos deliberados e encaminhamentos da reunião 3

ASSUNTO 1: Problemas para o avanço da gestão social no Litoral Norte	ASUNTO 2: Ausência dos gestores nas reuniões	ASSUNTO 3: Implantação de pólos de projetos da Secretaria de Ciência e Tecnologia na região	ASSUNTO 4: Não aprovação e problemas técnicos dos projetos do Território do Litoral Norte
As pessoas esperam sempre por um líder	Recurso do PAA em Alagoas não está sendo gasto	Reclamação quanto a instalação de apenas dois pólos na região	Projetos não andam por causa da inadimplência das prefeituras
A CIAT é o lugar do cidadão aprender sobre a gestão pública	O problema está na ausência dos secretários municipais	Os gestores municipais não apresentaram interesses	Substituir os proponentes dos projetos
CIAT é a vitrine do que acontece	Ausência dos gestores até mesmo nas cidades		
	Gestores não estão preocupados com os pobres		
	A CIAT deve trabalhar para que o povo do campo seja feliz		
<u>ENCAMINHAMENTO</u> Não houve	<u>ENCAMINHAMENTO</u> Não houve	<u>ENCAMINHAMENTO</u> Representantes deveriam sensibilizar os gestores de suas cidades para receberem os pólos	<u>ENCAMINHAMENTO</u> INCRA e CODEVASF iriam avaliar problemas técnicos e, nos casos possíveis, se tornariam os proponentes

Fonte: Autora, 2011

3.2.4 Reunião 4 - Japaratinga (23/07/2009)

Nesta reunião nós fomos convocados a apresentar nosso projeto de forma mais direta. Ou seja, precisávamos fazer uma fala explicando quais eram os reais objetivos da pesquisa e como faríamos a nossa observação. Inicialmente, não sabíamos se deveríamos atender ao pedido, já que em todo o momento buscamos uma postura de evitar qualquer interferência nos debates ou na agenda do território. Ao mesmo tempo, percebemos que a apresentação seria necessária para quebrar “resistências” e possíveis desconfianças quanto ao nosso real papel naquele

colegiado⁹⁴. Assim, diante disso, aceitamos o desafio e levamos uma apresentação de nosso projeto de pesquisa, destacando a base teórica, os objetivos, as hipóteses e a metodologia que utilizaríamos. Percebemos, depois da apresentação, que a resistência encontrada ainda em alguns membros do colegiado diminuiu, o que serviu de ajuda para estabelecermos um vínculo de confiança, o que só facilitou nosso trabalho de campo.

Esta também foi uma reunião interessante porque novamente pudemos presenciar conflitos declarados em torno de críticas colocadas no espaço público. Isso ocorreu durante a leitura da ata de uma reunião extraordinária realizada para discutir o não andamento dos projetos territoriais.

Após a abertura da reunião com as falas dos secretários municipais de Saúde e Agricultura, nos foi dada a fala para apresentarmos o projeto. O ponto seguinte foi então a apresentação das atas das reuniões. A tensão surgiu em torno da crítica feita ao INCRA e ao MDA e registrada nas atas da reunião. Nesta ata estava presente a fala de um dos membros do colegiado que acusava o MDA de Alagoas de estar mais preocupado com as eleições do que com a política territorial.

O pessoal [do MDA] mistura campanha política e políticas públicas. Estão mais preocupados com as eleições do que com o desenvolvimento da região. (ENTREVISTADO 9)

O articulador estadual e representante do MDA na reunião rechassou a acusação.

(Gritou) Sr. Fulano⁹⁵, esperei você chegar para dizer na sua frente. Eu nunca fiz campanha política, nem muito menos a delegada. Nós somos filiados a um partido sim, mas não misturamos a nossa militância com o nosso trabalho. O senhor me respeite. (ENTREVISTADO 5)

O membro do colegiado rebateu a discussão colocando que era comum a ausência de representantes do MDA que quando iam, ficavam pouco tempo e não ajudavam o território. Ele aproveitou ainda e ampliou a crítica ao INCRA, acusando-o de omissão, porque pagava serviços de Assistência Técnica Rural (ATER) para os

⁹⁴ O colegiado já havia recebido outros grupos de pesquisa da universidade que após algumas visitas sumiam. A reclamação deles era exatamente que a universidade ia, estava presente, mas não contribuía efetivamente para o desenvolvimento do colegiado.

⁹⁵ O nome foi ocultado da fala para preservar a identidade das pessoas envolvidas na questão.

assentamentos da região e a firma contratada não aparecia para executar os serviços.

Os agricultores ficam soltos, sozinhos. E o INCRA paga estas empresas que nunca aparecem. É preciso fiscalizar e cobrar e não só fazer a parceria e depositar o dinheiro. (ENTREVISTADO 9)

Esta fala gerou outras reações, desta vez do INCRA e dos representantes das empresas de ATER. O primeiro, também com a voz mais alta que de costume, pediu provas da acusação.

Eu quero agora que o senhor me diga onde o trabalho não está sendo realizado. Ao invés de reclamar, me diga onde a gente está pagando e não está chegando ATER que a gente vai até lá verificar. (JOSUÉ)

Em qualquer assentamento que você for. Vá em qualquer um e me mostre qual a assistência que o pessoal está recebendo paga pelo INCRA. (ENTREVISTADO 9)

O representante de ATER pediu a palavra.

Eu sugiro que estas acusações sejam retiradas da ata de reunião porque elas são falsas. Se a ata for redigida assim, eu não aprovo. Não posso aprovar algo que se volta contra o meu trabalho e que me acusa desta forma (SAMUEL)

Neste momento o articulador interviu na discussão dizendo que a ata deve ser o registro exato do que ocorre nas reuniões, mas que o que pode ser feito é acrescentar as falas de cada um negando e rechaçando a acusação. Entretanto, as atas daquela reunião deveriam ser feitas com estas informações. Para encerrar o assunto foi sugerida a votação das atas que foram aprovadas com o registro da discussão.

Ainda antes do encerramento da reunião foram apontados quais projetos do território que seriam mantidos como prioridade e quais seriam descartados. Neste momento foi feita a crítica sobre o projeto da Unidade de Produção de Rapadura, Mel de Engenho e Açúcar Mascavo em Porto Calvo que estava sendo trabalhado desde 2004 e até agora não tinha sido contemplado. Foi apontado ainda o arquivamento do Projeto de Fortalecimento das Competências Territoriais por causa de problemas de documentação da entidade proponente. Ao todo, o território teria 5 projetos prioritários. Assim, foi dado o encaminhamento de que cada projeto fosse

analisado por sua câmara temática específica e fossem verificadas as pendências para que até o mês seguinte eles fossem reapresentados.

Tabela 8 - Assuntos apresentados na reunião 4 (divididos por deliberação e encaminhamento)

DELIBERADOS		NÃO DELIBERADOS
Encaminhados	Não encaminhados	
Ata da reunião extraordinária		Projeto de pesquisa/UFAL
Projetos territoriais		

Fonte: Autora, 2011

Tabela 9 - Justificações dos assuntos deliberados e encaminhamentos da reunião 4 (continua)

ASSUNTO 1: Ata da reunião extraordinária	ASSUNTO 2: Projetos territoriais
Os representantes do MDA em Alagoas estão mais preocupados em fazer campanha política do que no desenvolvimento do Litoral Norte	Crítica sobre a demora para aprovação dos recursos do Projeto de Açúcar Mascavo e mel de engenho de Porto Calvo. O projeto está no território desde 2004
Nunca fizemos campanha política. Não misturamos militância e trabalho	Problemas de documentação provocaram o arquivamento do projeto de Fortalecimento de Competências Territoriais
Reclamação sobre a ausência do MDA nas reuniões do Litoral. Quando aparece, fica pouco tempo.	O território tem 5 projetos prioritários: Viveiro de Mudas, Recriando o Saber (organização produtiva, social, ambiental e cultural), Fortalecimento da Cadeia Produtiva (agricultura), Fortalecimento da Comercialização, Casa de Mel de Porto Calvo.
Omissão do INCRA quanto à falta de assistência técnica nos assentamentos	Várias cidades perderam projetos por causa de deficiências técnicas para elaborar os documentos necessários para a aprovação
Provar onde há a falta de assistência técnica paga pelo governo federal	
Em todos os assentamentos faltam técnicos para acompanhar o agricultor	

Tabela 9 - Justificações dos assuntos deliberados e encaminhamentos da reunião 4 (conclusão)

<u>ASSUNTO 1:</u> Ata da reunião extraordinária	<u>ASSUNTO 2:</u> Projetos territoriais
Acusações devem ser retiradas da ata porque não podem ser provadas	
A ata é o registro do que acontece. Deve constar as contestações às críticas feitas ao MDA, INCRA e empresa de assistência técnica	
<u>ENCAMINHAMENTO</u> Ata aprovada com o registro da discussão, das acusações e das contestações	<u>ENCAMINHAMENTO</u> Cada projeto seria analisado pela câmara temática específica para levantar as pendências

Fonte: Autora, 2011.

3.2.5 Reunião 5 – Barra de Santo Antônio (26/08/2009)

Esta foi mais uma reunião que teve a presença de um parlamentar. Desta vez, de um deputado federal alagoano. Além dele, a prefeita da cidade esteve presente para a abertura da reunião. Ela reafirmou o que tratou na reunião de Maragogi sobre a agricultura e ressaltou a importância de cuidar do homem do campo.

A gente começa a se alimentar é no campo, porque é lá onde se produz (POLÍTICO 2)

Depois dela, foi concedida a palavra ao deputado federal presente. Ele informou que esta não era sua primeira visita ao território e que já teria participado de uma reunião anterior, em Maragogi, três meses atrás. Ele falou que está agindo como articulador entre os territórios e a câmara federal, colocando emendas de projetos que venham atender os territórios. Este trabalho estaria sendo feito não só no litoral, mas em outros dois territórios: Alto Sertão e Médio Sertão. Ele ainda fez uma prestação de conta das ações que fez em torno de três projetos do Litoral Norte: a Casa de Farinha de Maragogi, o projeto de piscicultura de Porto de Pedras e o projeto de Engenho Orgânico de Porto Calvo. E arrematou

Esse é o meu jeito de trabalhar. Fui prefeito da cidade onde nasci, Coruripe, por 8 anos, e este é o meu jeito de trabalhar. Primeiramente eu trabalho. A

conseqüência que vem depois é o voto. Acredito nisso, que temos que participar da vida deste povo, perfeita, da vida de nossa gente (POLÍTICO 3)

O articulador estadual também fez uma fala sobre a ausência dos gestores públicos e representantes do poder público no Litoral Norte e enfatizou

Se não for com a participação das prefeituras o programa será um fracasso, porque não conseguiremos andar. Precisamos dos prefeitos ao nosso lado, conosco nesta luta (ENTREVISTADO 5)

Ele apresentou ainda o projeto Territórios Digitais e cobrou que na próxima reunião já deveriam ser apresentados os projetos do Litoral Norte para o ano seguinte.

Em seguida foi dado início a pauta proposta com a aprovação da ata da reunião anterior. Em seguida foi concedida a palavra ao SEBRAE. No momento foram então apresentados projetos em três eixos que já estavam sendo desenvolvidos pelo SEBRAE no território dentro do programa – própolis vermelha (Porto Calvo e Porto de Pedras), fruticultura (Porto Calvo e Maragogi) e artesanato (Maragogi e São Miguel dos Milagres). A questão gerou um debate: os membros do colegiado pediram explicações sobre como surgiu estes projetos já que nenhum deles foi discutido, avisado ou gerado no colegiado antes de ser implementado. A cobrança veio atrelada ao fato de que o SEBRAE estaria fazendo ações isoladas, passando por cima do colegiado.

Nós queremos saber quem aprovou estes projetos ou como o SEBRAE se pautou para aplicar isto aqui na região. Até porque nós somos o colegiado territorial e nem sabíamos desta ação. (ENTREVISTADO 8)

Em que momento o SEBRAE discutiu estes projetos com o território? Os projetos parecem bons, mas antes de avançar para dentro do território vocês têm de vir aqui no colegiado. A gente, como sociedade civil, tem que opinar. Até porque percebemos que acaba ficando um conjunto de projetos que nem sabemos de onde vem. (ENTREVISTADO 7)

O colegiado está atento, ele sabe o que quer. Este público já não aceita este tipo de coisa. Precisamos saber como andam as coisas antes mesmo delas serem colocadas em ação. A função deste colegiado é esta. (ENTREVISTADO 4)

Fico muito feliz de ver a mudança da realidade pela sociedade. Mas me preocupo que nem todo município tem a mesma base para produzir. O agricultor está ansioso para produzir, mas vejo uma 'carroça de projetos' do

governo federal, do governo estadual, do SEBRAE que nos deixa confusos. Como fica Japaratinga? Nós ainda não temos base para acompanhar esta carroça de projetos. (ENTREVISTADO 10)

Os questionamentos acabaram por levar a um encerramento da apresentação do SEBRAE e a continuidade do debate com críticas e esclarecimentos sobre projetos que, na visão dos membros do colegiado, não estavam funcionando. Um dos representantes dos pescadores perguntou sobre a assistência técnica para um projeto de apicultura conjugada com pesca. A técnica da SEAGRI responsável pelo projeto pediu que os ânimos se acalmassem e que ela explicaria depois, pois ali não era o espaço para este tipo de esclarecimento.

Na ocasião, outro membro pede a fala e critica as ações desarticuladas, onde o INCRA e o SEBRAE desenvolvem ações sem prestar contas, isoladamente. Ele pediu um trabalho integrado entre os dois órgãos. O encaminhamento dado foi de cruzar as ações que eram atribuição do INCRA e quais do SEBRAE para que pudessem criar parcerias para atender conjuntamente os agricultores.

Ainda no bojo das críticas, o secretário de Agricultura de Barra de Santo Antônio cobrou da SEAGRI uma explicação sobre a emissão de notas fiscais avulsas para a comercialização de produtos agrícolas e para o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). O representante da SEAGRI admitiu que havia problemas de gestão no Estado e que a burocracia era grande para a emissão de documentos e até mesmo pediu ajuda ao deputado federal presente com a questão. O encaminhamento dado foi marcar uma reunião entre a SDT, o Fórum de Secretários de Agricultura do Litoral Norte, o governo estadual e o deputado para tratar da questão.

Depois disto, foi aberto para mais alguns informes que não geraram deliberações. Foi apresentado o projeto da Jangada de Fibra de Vidro na Barra de Santo Antônio, a saída do articulador estadual da SDT do território do Litoral Norte e a eleição de um novo articulador para a região e o envio de um ofício pedindo providências à SDT quanto ao atraso do envio de recursos de custeio⁹⁶ para o território. Foi oferecido um almoço pago pela prefeitura de Barra de Santo Antônio.

⁹⁶ Os recursos de custeio se referem ao dinheiro repassado pelo governo federal para a manutenção dos trabalhos do território. Com este recurso é pago o salário do articulador, gastos com transporte, alimentação e gastos diversos para a manutenção das reuniões e trabalho do território.

Percebemos ainda certa inquietação dos membros do colegiado para o término dos trabalhos de forma a poderem falar pessoalmente com o deputado federal presente. Quando foi encerrada a reunião, vários membros do colegiado foram procurar o deputado para fazer pedidos ou mesmo só para tentar uma aproximação.

Tabela 10 - Assuntos apresentados na reunião 5 (divididos por deliberação e encaminhamento)

DELIBERADOS		NÃO DELIBERADOS
Encaminhados	Não encaminhados	
	Projetos do SEBRAE	Fala da prefeita: o alimento vem do campo
	Projeto de Apicultura e pesca	Fala de deputado federal: o resultado do meu trabalho é o voto
Ações articuladas entre o INCRA e o SEBRAE no território		Fala do assessor técnico: a ausência dos gestores enfraquece as ações do colegiado
Emissão de notas fiscais avulsas para o PAA		Aprovação da ata
		Projeto de jangada de fibra de vidro
		Saída do articulador estadual/ escolha de articulador estadual para o território
		Envio de ofício à SDT para pedir informações sobre os recursos de custeio do território que estariam atrasados

Fonte: Autora, 2011

Tabela 11 - Justificações dos assuntos deliberados e encaminhamentos da reunião 5

<u>ASSUNTO 1:</u> Projetos do SEBRAE	<u>ASSUNTO 2:</u> Projeto de Apicultura e Pesca	<u>ASSUNTO 3:</u> Ações integradas do SEBRAE e do INCRA	<u>ASSUNTO 4:</u> Notas fiscais avulsas para o PAA
Apresentação dos projetos do SEBRAE nas áreas de própolis vermelha, fruticultura e artesanato	Pedido de esclarecimentos sobre o projeto que agrega duas cadeias produtivas	Os dois órgãos estariam atuando de forma isolada	Há muita burocracia e falta de informação que traz prejuízos para os agricultores que não conseguem vender seus produtos
Como esses projetos surgiram sem o conhecimento e debate no colegiado	A explicação seria dada depois porque ali não era local para isso	As ações do INCRA e do SEBRAE estariam desarticuladas	O governo do estado tem problemas de gestão para a emissão das notas para o PAA
O SEBRAE estaria fazendo ações isoladas e passando por cima do colegiado	O território tem 5 projetos prioritários: Viveiro de Mudanças, Recriando o Saber (organização produtiva, social, ambiental e cultural), Fortalecimento da Cadeia Produtiva (agricultura), Fortalecimento da Comercialização, Casa de Mel de Porto Calvo.		Pedido de ajuda ao deputado presente para reivindicar junto ao governo do Estado a resolução do problema
Há um conjunto de projetos que não se sabem a origem sendo executados no território	Várias cidades perderam projetos por causa de deficiências técnicas para elaborar os documentos necessários para a aprovação		
O colegiado tem que saber antes da ação ser feita			
Parece uma “carroça de projetos” que deixa o colegiado confuso			
<u>ENCAMINHAMENTO</u> Não houve	<u>ENCAMINHAMENTO</u> Não houve	<u>ENCAMINHAMENTO</u> O INCRA e SEBRAE marcariam reunião para avaliar os projetos que estão executando e articular as ações	<u>ENCAMINHAMENTO</u> Agendar reunião com SDT, Fórum de Secretários de Agricultura do Litoral Norte, governo estadual e deputado federal para tratar da questão.

3.2.6 Reunião 6 – Passo de Camaragibe (25/05/2010)

Esta foi uma reunião diferenciada das rotineiras porque iria durar dois dias. Era o encontro de trabalho para a revisão do PTDRS do território. Para tanto, seria feita a avaliação do primeiro PTDRS criado em 2004 e, a partir disso, pensariam em um novo ou complementar documento. Acompanhamos o primeiro dia de trabalho que foi bem interessante porque contou com a presença da delegada federal de Agricultura em Alagoas, chefe do escritório da SDT/MDA no Estado.

Inicialmente estavam sendo feitas as apresentações dos participantes presentes, pois como alguns só chegariam mais tarde, os trabalhos só seriam iniciados com um público maior. Foi interessante porque pudemos presenciar outro conflito, desta vez envolvendo a delegada estadual, representante máxima do MDA em Alagoas, e alguns membros do colegiado.

Como já havia apontado, neste primeiro momento, as falas eram livres e cada entidade representada poderia se apresentar e usar o espaço para falar o que lhe conviesse. Neste sentido, houve falas de representantes do movimento negro, do SEBRAE e de outras entidades que versavam sobre convites, informes e outros assuntos que nem geraram deliberação nem encaminhamentos.

A tensão começou com a fala da representante do governo federal que ressaltou a importância das câmaras temáticas e criticou a inoperância delas no território do Litoral Norte no sentido de acompanhar os projetos. A representante destacou que o território tinha diversos projetos que não andavam há anos e cada câmara deveria estar atenta àqueles que se referiam aos seus temas. Na sua fala apontou a questão da câmara temática da apicultura que não estaria acompanhando o entrave dos projetos da casa do mel em Porto Calvo.

Neste momento, um representante do poder público municipal perguntou quando a câmara foi criada, porque ele desconhecia esta. Questionamento que foi corroborado pelo articulador territorial. A representante do governo federal apontou que esta havia sido criada há dois anos. Neste momento o mesmo representante retrucou dizendo que se ela foi criada teria sido sem conhecimento do território e serviria a um grupo e não ao coletivo.

Se instaurou a polêmica de que os membros do colegiado estariam contra a representação federal no estado. A provocação continuou quando o membro do poder público municipal acusou a representante federal em questão de querer conduzir sozinha as decisões.

Você não precisa do colegiado. Só você já resolve sozinha. Então o que a gente está fazendo aqui? (ENTREVISTADO 9)

A representante do governo federal retrucou a acusação contestando a legitimidade deste representante. Ela voltou a acusar o colegiado e seus representantes locais de serem inoperantes e não conduzirem as deliberações em torno dos temas importantes. Um representante da sociedade civil tentou acalmar os ânimos.

Estamos lidando com pessoas adultas. Se comportem. Parem de gritar (ENTREVISTADO 8)

No sentido de dar outro rumo à discussão, a coordenadora territorial apontou o lado positivo da questão que seria colocar o tema da apicultura em pauta.

Que bom que estamos discutindo apicultura, que este tema está sendo provocado. O nosso intuito desde 2003 é que a coisa avance e não temos que acusar ou punir ninguém. (ENTREVISTADO 4)

Seguindo a linha apaziguadora, o representante do movimento negro acrescentou

Ninguém aqui é contra o desenvolvimento. O desenvolvimento é bom. Quando a gente sai de casa para estar com o governo é porque acreditamos que isso é bom pra gente. (ENTREVISTADO 7)

O articulador territorial sugeriu que a criação da câmara da apicultura não fosse feita neste momento, mas que fossem dados encaminhamentos para a questão. Ficou acertada uma visita dos representantes do governo federal em Alagoas ao município de Porto Calvo para averiguar qual realmente é a pendência do projeto. E sobre a criação da câmara temática foi decidido que seria marcado um encontro específico para a criação desta. A discussão despertou ainda a representantes das associações de mulheres que reivindicou a criação de uma câmara temática das mulheres no território. Esta primeira parte da reunião foi encerrada de forma a acalmar a discussão.

Tabela 12 - Assuntos apresentados na reunião 6 (divididos por deliberação e encaminhamento)

DELIBERADOS		NÃO DELIBERADOS
Encaminhados	Não encaminhados	
Crítica sobre a inoperância das câmaras temáticas		Apresentação da UNEGRO: relatório de atividades
	Câmara temática das mulheres	SEBRAE

Fonte: Autora, 2011

Tabela 13 - Justificações dos assuntos deliberados e encaminhamentos da reunião 6

<u>ASSUNTO 1:</u>
Inoperância das câmaras temáticas
O projeto da Casa do Mel de Porto Calvo, assim como outros, está sem andar por causa do não funcionamento das câmaras temáticas
A câmara da apicultura foi criada há dois anos e não funciona
Contestação sobre a criação da câmara da apicultura: esta nunca foi criada.
Foi criada sim, depois de uma reunião no MDA
Se foi criada, passou por cima do colegiado
Acusação: a delegada do MDA em Alagoas quer conduzir as ações sozinha
GRITO: não há legitimidade na fala porque não representa a opinião do colegiado.
O colegiado é inoperante
Somos adultos – devemos nos comportar e parar de gritar
É preciso discutir, mas sem acusações ou punições
Todos estão ali para tratar do desenvolvimento
<u>ENCAMINHAMENTO</u>
1. Criar a câmara de apicultura
2. Agendar a visita dos representantes do MDA a Porto Calvo para verificar as pendências do projeto da Casa do Mel

Fonte: Autora, 2011.

Após a separação das justificações e falas captadas entre os assuntos deliberados e não deliberados e buscando a integração entre os pontos levantados por esta pesquisa podemos apontar algumas questões pertinentes na nossa análise.

CONCLUSÃO

Primeiramente, tanto as diretrizes quanto os objetivos do programa revelam uma ordem de legitimação moral voltada à cidade cívica de Boltanski. A sobreposição do coletivo sobre os interesses particulares, a busca da gestão compartilhada, o combate à desigualdade expressa tanto em aspectos econômicos, quanto políticos e sociais, apontam nesta direção. Estes pontos não são encontrados apenas nos documentos que norteiam o programa, mas também nas diretrizes e na visão de futuro do colegiado do Território do Litoral Norte. Fica clara a presença do representante da sociedade trabalhando com o representante político no sentido da cidade cívica, apontando para busca de um formato nas bases do ideal democrático. Percebemos então que as metas do Litoral Norte mostram esta preocupação cívica e uma combatividade política necessária à esta ordem de legitimação.

Já as relações políticas em torno da crítica nas cidades que compõem o território são marcadas pela hierarquia, troca de favores, coerção – o que gera silêncios. Estas relações revelam uma cidade semelhante à doméstica. Entretanto, o laço hierárquico não é geracional, como propõe Boltanski, mas um laço criado a partir da dívida. O poder de conceder ou negar um favor e os elos que se conectam a partir da concessão e do recebimento é que estabelecem a hierarquia. Ao mesmo tempo, há uma personalidade presente na cidade doméstica. O patrão – apesar de não possuir um laço geracional – possui uma ligação de dependência pessoal, por meio da amizade, da proximidade, da filiação (apadrinhamento). O gosto pessoal por um ou outra pessoa também interfere nestas relações. Daí, antes mesmo de entendermos como cidade doméstica, sugerimos a noção de cidade da dívida, tomando emprestado os termos de Lanna. Nesta o grande é o possuidor/controlador da dívida que gera laços de dependência e proximidade. A grandeza está no controle da dívida e no grau de resignação e obediência ao patrão, chefe, padrinho a quem se esteja ligado. Nesta, o patrão é o dono dos recursos e bens públicos, que passam a ser privados.

Neste sentido, um aspecto interessante é que esta noção de o gestor ser o patrão não se revela apenas na figura do prefeito. Mas o líder, o assessor técnico ou, pó vezes, o técnico agrícola pode ser tornar esta figura. Basta deter algum tipo

de acesso a uma informação ou política pública. Como afirma um dos nossos entrevistados.

Porque o técnico, dentro de um assentamento, na verdade ele é o médico, ele é o juiz, ele é o cara que vai ler as cartas que vai chegar e todo mundo não sabe ler. Ele é o cara que vai ler lá uma documentação que ninguém consegue entender. Ele responde por saúde, ele responde por habitação, ele responde por essa questão de previdência social. Quando eu trabalhava no assentamento todo mundo pergunta: “como é que eu faço pra me aposentar?”, “com quantos anos? (ENTREVISTADO 3)

Esta relação é fomentada pela ausência/falta de acesso aos bens públicos, à informação sobre direitos ou mesmo pelo isolamento da população dos órgãos públicos. O gestor, técnico, servidor público passa a ser o “dono” da informação, da política, dos documentos públicos, do direito que é do indivíduo. Este é um fato interessante porque se reproduz também dentro do colegiado. Os documentos de registro das atividades do colegiado – atas, listas de frequência, PTDRS, fotos, relatórios de reuniões – ficam guardados apenas com o assessor técnico. Para alguém ter acesso deve solicitar a ele. Não há grande dificuldade de ter acesso. O problema está no armazenamento deste material. Muitas atas foram perdidas e listas de frequência extraviadas. Assim, as informações que deveriam ser públicas acabam centradas em um único representante.

A figura do patrão e de quem “manda” é tão forte que até mesmo ao se referirem à gestão social, controle social e práticas democráticas, a fala de muitos entrevistados versava não sobre a igualdade de posições entre o patrão e o empregado, mas sobre uma inversão de posições, entretanto mantendo a hierarquia.

Quando uma pessoa se elege a algum cargo, ele passa a ser empregado. Eu disse isso num evento lá em Brasília, com os deputados [...] quem dá emprego é patrão e nós elegemos vocês para vocês trabalharem aqui a bem do Brasil. Então vocês são empregados e nós somos patrão. [...] Tem dois tipos de empregados que não querem ser o patrão: guia de cego e político com mandato, que não quer ser o eleitor. (ENTREVISTADO 7)

O gestor é nosso empregado e por isso tem que nos obedecer e aprender a respeitar o que a gente quer. (ENTREVISTADO 12)

A deliberação do colegiado revela que apesar de tratar de temas diferentes – apicultura, câmara temática, educação do campo – as críticas tomam um caminho semelhante: a reclamação do direito de opinar e intervir na vida pública. No entanto,

ao olharmos os encaminhamentos dados a estas críticas, nenhum deles prevê uma ação direta dos membros do colegiado para cobrar ou criticar publicamente esta postura inferiorizada. O colegiado torna-se uma grande caixa de ressonância das reclamações, mas o eco não gera uma ação específica. Isso demonstra que dentro do colegiado, falando entre “iguais”, estes representantes saem da postura de silêncio e partem para a reivindicação. Entretanto, quando é para retornar ao espaço público das relações políticas fora do colegiado, eles retornam a uma posição de resignação. Isto se colocou claramente na reunião 2, quando um dos membros acusou a CIAT (nomenclatura antiga dos colegiados) de ser um falso profeta.

Eu não vejo ação além das reuniões. No intervalo entre uma reunião e outra, nos 30 dias que ficamos distantes, nada anda. Não conseguimos dar seguimento aos nossos trabalhos fora daqui (ENTREVISTADO 9)

Esse é um território de papel e de discurso. Não é de prática. Fico muito triste que depois de tantos anos ninguém assume suas responsabilidades. Isso só serve para me afastar” (ENTREVISTADO 6)

Este sentimento revela uma ordem de legitimação que se centra também na eficácia. Diante disso, percebemos que para os membros é preciso resultados práticos do debate político. Esta questão remete à cidade industrial de Boltanski, onde a produção e a eficiência tornam-se a característica maior daquele determinado universo de deliberações. Este resultados esperados de controle ou mesmo de efetividade dos projetos – como vimos nas entrevistas colocadas na seção anterior – têm grande relação com a geração de renda para a região. A melhoria da vida significa o desenvolvimento da região; o desenvolvimento da região significa mais dinheiro no bolso das camadas pauperizadas. Esta é uma ordem de legitimação típica da cidade mercantil, descrita no trabalho de Boltanski.

Se eu quero abrir uma sorveteria, tem que ter alguém que compre. E como vai comprar de não houver produção e dinheiro na mão da comunidade. [...] se minha sobrinha quer abrir uma loja de roupas, só vai crescer, desenvolver se tiver quem compre. Por isso tem que gerar renda para o trabalhador. (ENTREVISTADO 4)

Ao mesmo tempo em que cobram em diversas oportunidades a consulta do território antes da criação de projetos e políticas públicas, este mesmo argumento não se mantém no momento de buscar os responsáveis pelo não andamento das políticas públicas no território. Quase sempre o problema está no gestor, no prefeito, nos vereadores, no banco, no MDA. Em um momento ou outro percebemos uma fala

durante as deliberações que aponta a responsabilidade do território dentro de uma ordem de legitimação moral cívica. Aqui, opera ainda uma ordem que serve para legitimar a resignação e a espera pela resolução dos problemas pelo patrão.

O poder público é como uma tartaruga: tem o corpo grande, mas com perna curta (ENTREVISTADO 9)

Ainda é possível perceber outro aspecto. Apesar de surgirem críticas e deliberações que dão ao voto a importância de ferramenta capaz da mudança social, as vozes se calam quando o gestor ou representante público fala sobre o voto como forma de pagamento pelo trabalho do gestor. Neste sentido, percebemos que nas reuniões que contavam com a presença de “pessoas importantes”⁹⁷, o tom da crítica novamente diminuía, demonstrando novamente a dificuldade de quebrar o silêncio diante do patrão e do risco de sofrer punições.

Os conflitos e momentos de tensões ocorrem em torno da questão da autonomia e capacidade de controle social por parte do colegiado. Mas, nestes momentos, percebe-se também a visão da crítica, da denuncia pública e da cobrança como um falta de respeito com aquele que é o alvo da crítica, circunscrevendo uma noção de pessoalidade e não de impessoalidade. Postura semelhante ao que foi relatado nas entrevistas no que se refere às relações políticas fora do colegiado em torno da crítica. Neste sentido, a postura “cívica” da reivindicação cede lugar ao esquema encontrado num regime de dívida onde a reclamação é personalizada. Neste sentido apontamos os relatos das discussões ocorridas nas reuniões 4 e 6.

Ainda se referindo aos valores que frequentemente emanam das reivindicações dos membros do colegiado podemos destacar a questão do desenvolvimento. Esta é atrelada à questão de que as comunidades, associações, agricultores, pescadores ou outro grupo tenha condições de gerar trabalho e renda. É muito comum encontrar nas falas a questão do desenvolvimento da região atrelado ao combate à pobreza, financiamento da agricultura e capacidade de produção e comercialização de seus produtos. Assim, o homem do campo “seria

⁹⁷ Outro termo utilizado nas entrevistas para designar o prefeito, o dono da usina, o deputado ou qualquer pessoa que ocupassem um cargo público e tivesse controle sobre a concessão da dívida – o patrão.

feliz”. Ele não precisaria deixar suas famílias nem os jovens deixariam suas casas para viver na cidade grande.

Porque esse projeto vai gerar 72 emprego. Vai o quê? Vai ajudar o filho do parceiro [...] Porque o filho do parceiro não tem que sair da agricultura familiar para ir para a cidade. Para fazer o quê? Catar lixo? [...] e uma vez não tendo indústria dentro do assentamento, é o jeito ele deixar seus pai e sua mãe para viver no meio do mundo. (ENTREVISTADO 1)

Como é que aqui no Litoral Norte, com tanta terra e tanta água, a gente não vai conseguir melhorar a mesa do agricultor e ele pagar o que deve. (ENTREVISTADO 6)

Se minha família precisa melhorar, porque não lutar para conquistar desenvolvimento para a região. Assim, eu vou ter como comercializar os meus produtos e garantir um futuro melhor. (ENTREVISTADO 8)

Neste sentido, como já foi apontado durante as entrevistas, a esperança de um futuro melhor e mais feliz tem ligação com a melhoria das condições materiais da população da região. Ainda nesta perspectiva percebemos uma ordem de legitimação semelhante aquilo que Boltanski aponta como cidade mercantil, onde o foco está na troca de bens, geração de capital e riqueza. Entretanto, diferentemente da cidade mercantil, onde opera uma lógica individualista e estratégica, o foco na geração de lucro vem atrelado também de um sentimento familiar e de personalidade que teria ligação com a ordem de legitimação circunscrita na cidade doméstica. A manutenção da família e a proteção daqueles que fazem parte do grupo, mesmo sem laços co-sanguíneos, mas com laços afetivos, convive com a busca de melhores condições de vida.

Assim, propomos ainda a cidade do desenvolvimento, que estaria numa situação de intersecção entre a cidade mercantil e doméstica. Nesta opera uma lógica de lucro, mas também relações de proteção e conservação afetivos. Neste sentido, utilizamos ainda a noção de desenvolvimento por se referir a uma questão de crescimento coeso, de desenvolver, não apenas de crescer. É algo também ligado às gerações futuras, onde a produção e a riqueza vêm atreladas a uma justificação de proteção.

Percebemos isto também na análise das respostas quanto o que os leva a participar, como já foi colocado na seção anterior – onde o acesso a bens e capital se destaca por meio da busca e discussão em torno dos projetos. Há ainda o

aspecto da busca de resoluções práticas dos problemas encontrados nas comunidades. Isso é tão claro que a falta de respostas práticas da deliberação enfraquece a própria deliberação

Eu participo uma, duas, três vezes. Mas se eu não vejo resposta, vou tentar em outro lugar. O que eu preciso é trazer algo para os assentados, para que eles possam ver. (ENTREVISTADO 13)

Assim, percebemos que apesar de nas propostas do programa existir uma ordem de legitimação em torno do ideal cívico e do controle social, fato também encontrado nos debates dos membros do colegiado, as decisões efetivas versam em torno da obtenção de lucro e recursos. Também em torno do mando – eles querem “mandar” e não mais serem mandados – mantendo assim uma relação hierarquizada. Não é uma relação de parceria e solidariedade, mas ainda uma situação de hierarquia.

Ainda nesta perspectiva, percebemos uma separação clara entre as ações dos membros durante a deliberação e a falta de ação quando termina a reunião do colegiado, reforçando as relações de hierarquia e silêncio que ficam suspensas, em parte e temporariamente, durante as reuniões. Estas retornam quando estes membros voltam às suas cidades e comunidades.

Entretanto, apesar das dificuldades para a quebra do silêncio nas relações cotidianas, eles consideram um avanço a criação de um espaço onde eles possam ter voz. O colegiado acaba por se tornar um mega fone das angústias e problemas das comunidades que encontram neste espaço um lugar de participação. Esta é uma questão paradoxal, pois a manutenção desta situação de discurso e não de prática, fato resultante, podemos suspeitar, da própria tradição política da região, leva muitos a desistir da própria participação. Assim, é preciso achar um culpado externo a eles: o gestor, o patrão, o mandão.

Por fim, percebemos como foi possível desenhar um panorama geral das relações políticas em torno da crítica numa região marcada pelo silêncio e a participação num colegiado que utiliza a deliberação como principal ferramenta de resolução dos problemas públicos e do encaminhamento de ações estatais. Ao mesmo tempo, percebemos que este não é um trabalho acabado. Pelo contrário,

são as primeiras luzes lançadas sobre relações ainda férteis em reflexões e questões sobre sua manifestação.

Assim, gostaríamos de encerra o nosso trabalho apontando outros pontos de reflexão e de observação sobre o tema desenvolvido neste trabalho. Questões que não revelam uma limitação, mas novas possibilidades de continuidade deste trabalho. Pontos como a relação entre a trajetória dos membros do colegiado, suas histórias de vida e a participação destes. A questão da representatividade, tão cara e frequente entre os autores da participação no Brasil e que não pode ser tratada de forma aprofundada em nossa pesquisa. Outro aspecto interessante é relacionar as diferentes condições de participação – quer sejam materiais, quer sejam da experiência política – e a deliberação no colegiado. Ainda emerge a possibilidade de uma pesquisa comparativa envolvendo os termos desta pesquisa, mas ampliando o número de colegiados observados de forma a propor uma tipologia própria a partir de Alagoas.

Consideramos, enfim, como já posto anteriormente, que este é apenas o início de um trabalho que não busca respostas fechadas em si ou cobertas de uma universalidade que o engessaria no tempo e no espaço. Mas que propõe o efetivo e freqüente trabalho de reflexão e crítica sobre a realidade como caminho para o entendimento das relações sociais nas quais estamos imersos.

REFERÊNCIAS

ALEXANDER, Jeffrey. O novo movimento teórico. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, n. 4, p. 5-28, jun. 1987.

ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento. **Qual democracia que se requer neste início de século?** 2007. mimeo

ANDRADE, Manuel Correia. **A terra e o homem no nordeste**. São Paulo: Cortez, 2005.

ANTUNES, Marta. **Olhar crítico sobre participação e cidadania**. São Paulo, Expressão Popular, Action Aid Brasil, 2007.

ARRETCHE, Marta. Tendências nos estudos sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth. (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998. p. 29-41.

AVRITZER, Leonardo (Org.). **A participação social no nordeste**. Belo Horizonte, UFMG, 2007a.

_____. (Coord.). **A sociedade civil e a democratização**. Belo Horizonte, Del Rey, 1994.

_____. ; ANASTASIA, Fátima (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2007b.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Portugal: Edições 70, 2009.

BENEVIDES, Maria Vitória. **A cidadania ativa**. São Paulo: Ática, 1991.

BOLTANSKI, Luc. **El amor y la justicia como competencias**. Buenos Aires: Amorrortu Editores, 2000.

_____.; THÉVENOT, Laurent. **De la justificación: les économies de la grandeur**. Paris: Gallimard, 1991.

_____.; CHIAPELLO, Ève. **O novo espírito do capitalismo**. São Paulo: WMF M. Fontes, 2009.

BOURDIEU, Pierre. O mistério do ministério: das vontades particulares à “vontade geral”. In: WACQUANT, Loïc (Org.). **O mistério do ministério: Pierre Bourdieu e a política democrática**. Rio de Janeiro: Revan: 2005.

_____.; CHAMBOREDON, Jean-Claude; PASSERON, Jean-Claude. **Ofício de sociólogo**. Petrópolis: Vozes, 2007.

BRANDÃO, Carlos. **As múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas: UNICAMP, 2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de desenvolvimento Territorial. **Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil**. Brasília, DF, 2005a. (Série Documentos Institucionais SDT, n. 1)

_____. **Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil**. Brasília, DF, 2005b. (Série Documentos Institucionais SDT, n. 03)

BRESSER-PEREIRA, Luis. **Desenvolvimento e crise no Brasil**. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1968.

BURITY, Joanildo., RODRIGUES, Cibele, SECUNDINO, Marcondes de A. **Desigualdade e Justiça Social: Dinâmica Estado-Sociedade**. Belo Horizonte, Argumentum, v. 1, 2010.

CARDOSO, Fernando Henrique. **A democracia necessária**. Campinas, Papirus, 1985.

CARVALHO, João Carlos de, **Camponeses no Brasil**. Petrópolis, Vozes, 1978

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **Dados** [online]. v. 40, n. 2. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52581997000200003&script=sci_arttext >. Acesso em: 8 jan., 2011.

CARVALHO, Maria do Carmo Albuquerque. **Participação social no Brasil hoje**. **Pólis Papers**. São Paulo: Instituto Polis, n. 2, 1998.

CAVALCANTI, Robinson. **As origens do coronelismo**. Recife, Editora Universitária, 1984.

CAZELLA, Ademir Antônio; ROUX, Bernard. Agribusiness em questão: a emergência da agricultura multifuncional. **Estudos Sociedade e Agricultura**. São Paulo, n. 13, p. 13-24, 1999.

CEFAÏ, Daniel. Como nos mobilizamos? A contribuição de uma abordagem pragmatista para a sociologia da ação coletiva. **Dilemas**, Rio de Janeiro, n. 4, abr/mai/jun, 2009.

COELHO, Vera Schattan; FAVARETTO, Arilson. Dilemas da Participação e Desenvolvimento Territorial. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Org.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007. p. 97-126

COHEN, Jean; ARATO, Andrew. **Sociedad civil y teoría política**. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.

CORNWALL, Andrea; ROMANO, Jorge; SHANKLAND, Alex. Culturas da política, espaços de poder: contextualizando as experiências brasileiras de governança participativa. p. 258-259. In: ROMANO, Jorge; ANDRADE, Maristela de Paula;

COUTINHO, Carlos Nelson. **A democracia como valor universal** – notas sobre a questão democrática no Brasil. São Paulo: Ciências Humanas, 1980.

DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____.; TATAGIBA, Luciana. Introdução. In: _____. (Org.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007. p. 9-21.

DINIZ, Eli. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio (Org.). **Reforma do estado e democracia no Brasil**. Brasília: UNB/ENAP, 1997.

DINIZ, Paulo César Oliveira. (2007) **Abordagem Territorial e “Experimentalismo Institucional”**. Trabalho apresentado no GT07 – Semi-Árido Brasileiro: Desenvolvimento e Sustentabilidade, no XIII Encontro de Ciências Sociais Norte-Nordeste, Maceió, setembro de 2007.

DUARTE, Luiz Fernando. Distanciamento, reflexividade e interiorização da pessoa no ocidente. **Revista Mana**, Rio de Janeiro, n.2, v. 2, p. 163-176, 1996.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sociedade Civil e democracia: um debate necessário**. São Paulo, Cortez, 2007.

ELSTER, Jon (comp.). **La democracia deliberativa**. Barcelona, Gedisa, 2001

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. São Paulo, Globo, 2001.

FILHO, Luís Carlos Beduschi; ABROMOVAY, Ricardo. **Desafios para a gestão territorial do desenvolvimento sustentável no Brasil**. Artigo apresentado no XLI Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural (SOBER) – 27 a 30 de Julho de 2003 – Juiz de Fora - MG Sober, 2003.

FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. **¿redistribución o reconocimiento?** Madrid/Coruña: Fundación Paideia Galiza/ Ediciones Morata, 2006.

HAGUETTE, Tereza Maria Frota. **Metodologias qualitativas na sociologia**. Petrópolis, Vozes, 1992.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. vol. 2. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1997.

HELD, David. **Modelos de democracia**. Madrid, Alianza Editorial, 2002.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. São Paulo, Cia. Das Letras, 1999

IZQUIERDO, Alejandro Javier. **Consultores en crítica política: notas sobre la sociología “post-etnometodológica” de Luc Boltanski**. Madrid, 2004

JACOBI, Pedro. **Políticas sociais e ampliação da cidadania**. Rio de Janeiro, FGV, 2000.

JUHEM, Philippe. Um nouveau paradigme sociologique? À propôs Du modele dès économies de la grandeur de Luc Boltanski ET Laurent Thèvenot. IN: Scalpel, vol. 1, pp. 1-21, 1994

LANNA, Marcos. **A dívida divina: troca e patronagem no nordeste brasileiro**. Campinas, editora UNICAMP, 1995.

LACERDA, Denise. **Cidadania, participação e exclusão**. Itajaí, UNIVALI, 2000.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. São Paulo, Alfa e Ômega, 1993.

LEÃO, Sandro Augusto Viégas (2005). Novos recortes territoriais: a política de desenvolvimento territorial da SDT/MDA. Trabalho apresentado no III Simpósio Nacional de Gerografia Agrária e II Simpósio Internacional de Geografia Agrária, realizado em Presidente Prudente.

LINDOSO, Dirceu. **A utopia armada: rebeliões armadas de pobres nas matas do tomo real**. Maceió, EDUFAL, 2005.

LOBO, Thereza. Avaliação de processos e impactos em programas sociais: algumas questões para reflexão. In: RICO, Elizabeth. (Org.). **Avaliação de Políticas Sociais: Uma Questão em Debate**. São Paulo: Cortez, 1998, p. 75-84.

LORD, Lucio. Distinções entre a esfera pública habermasiana e os espaços públicos brasileiros. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Org.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007. p. 453-473.

MENEZES, Marilde Loiola de. Democracia de assembléia e democracia de parlamento: uma breve história das instituições democráticas. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 12, n 23, p. 20-45, jan./abr. 2010.

MINAYO, Cláudia Cecília Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo-SP. Hucitec, 2004.

MOUFFE, Chantal. Democracia, cidadania e a questão do pluralismo. **Política & Sociedade**. Florianópolis, v.1, n.03, p. 11-26, out. 2003.

MOURA, Joana Tereza Vaz; SILVA, Marcelo Kunrath. Atores sociais em espaços de ampliação da democracia: as redes sociais em perspectiva. **Revista de Sociologia e Política**, v. 16, p. 43-54, 2008.

NACHI, Mohamed. **Introduction à la sociologie pragmatique**. Paris: Armand Colin, 2006

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um estado para a sociedade civil**. São Paulo, Cortez, 2004.

NUN, José. **La rebelión del coro: estúdios sobre la racionalidad política y el sentido común**. Buenos Aires, Nueva Vision, 1989.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2003.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social**. Revista de Administração de Empresas (FGV), São Paulo, v.45. n. 1, pg. 36-49, 2005.

PATENAM, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992.

PÉRICLES, Cícero. **Economia popular: uma via de modernização para alagoas**. Maceió, EDUFAL, 2010.

PHILLIPS, Anne. De uma política de idéias a uma política de presença? **Estudos Feministas**, Florianópolis, n. 1, p. 268-290, 2001.

ROMANO, Jorge; ANDRADE, Maristela de Paula; ANTUNES, Marta (Org.). **Olhar crítico sobre a participação e cidadania**. São Paulo. Expressão Popular/Action Aid Brasil, 2007.

RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: _____; CARVALHO, Maria de (Org.). **O estudo da política: tópicos selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998. p. 231-260.

RUSSCZYK, Jaqueline. **O fórum gaúcho de saúde mental e os argumentos sobre a reforma psiquiátrica no Rio Grande do Sul: relações sociais e princípios de justificação**. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Porto Alegre, RS, outubro de 2008.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1961.

SILVA, Gustavo Tavares da. Democracia Representativa e Gestão Participativa. In: OLIVEIRA, MARCOS AURÉLIO GUEDES DE (Org.). **Política e Contemporaneidade no Brasil**. Recife, Bagaço, 1997, pp. 75-110.

SILVEIRINHA, Maria João. Democracia deliberativa e reconhecimento: repensar o espaço público. In: João Carlos Correia (Org.). **Comunicação e Política**. Covilhã, Estudos em Comunicação, 2005. p.139-169

SISTEMA de Informações Territoriais. Disponível em: <
<http://sit.mda.gov.br/caderno.php?ac=buscar&territorio=40>. Acesso em: 8 jan., 2011.

SOARES, José Arlindo; GONDIM, Linda. Novos modelos de gesta: lições que vêm do poder local. In: _____.; CACCIA-BAVA, Silvio (Org.). **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo, Cortez, 1998.

SCOKPOL, Theda. **Estados e revoluções sociais**. Lisboa, Editora Presença, 1985

VANDERBERG, Frédéric. **Construção e crítica na nova sociologia francesa**. Sociedade e Estado, Brasília, v. 21, n. 2, p. 315-366, maio/ago. 2006.

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e globalização**. Rio de Janeiro/São Paulo, Record, 2005.

VIEIRA, Maria do Carmo (2007). **Gestão Social, Desenvolvimento Regional e Participação**. Trabalho apresentado no GT Participação Social e democratização do Estado, do Ilo. Seminário Nacional de Movimentos Sociais e Democratização, realizado em Florianópolis.

WELFFORT, Francisco. **Por que democracia?** São Paulo, Brasiliense, 1984.

WENDHAUSEN, Águeda. **O duplo sentido do controle social**. Itajaí, UNIVALI, 2002.

APÊNDICE

Roteiro de entrevista

Tema 1: Identificação do entrevistado

1. Nome e qual entidade representa:
2. há quanto tempo participa do território?
3. como você conheceu o território?

Tema 2: Temas que interessam ao entrevistado

4. O que leva você a participar dos territórios?
5. Quais temas lhe interessam?
6. Como você busca contribuir com as discussões fora da sua área de atuação?
7. Quais os pontos positivos do colegiado?
8. Quais os pontos negativos?

Tema 3: A crítica no colegiado e no Litoral Norte

7. Como você analisa as disputas, as críticas no espaço político do Litoral Norte?
8. E a crítica dentro do colegiado?