

# MOBILIZAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E DIREITOS

*Série Justiça e Desenvolvimento*  
Mobilização, participação e direitos

*Organizadores*  
Evelina Dagnino  
Regina Pahim Pinto

*Fundação Carlos Chagas*  
Diretor Presidente: Rubens Murillo Marques  
Av. Professor Francisco Morato, 1565  
CEP 05513-900  
São Paulo – SP  
Brasil  
[www.fcc.org.br](http://www.fcc.org.br)

*The Ford Foundation – Escritório Brasil*  
Representante: Ana Toni  
Praia do Flamengo, 154, 8. andar  
CEP 22210-030  
Rio de Janeiro – RJ  
Brasil  
[www.fordfound.org/riodejaneiro](http://www.fordfound.org/riodejaneiro)

*The Ford Foundation International Fellowships Program (IFP)*  
Executive Director: Joan Dassin  
809 United Nations Plaza, 9th Floor  
New York, NY 10017  
USA  
[www.fordifp.net](http://www.fordifp.net)

*Programa Internacional de Bolsas de Pós-Graduação da Fundação Ford – Seção Brasil*  
Coordenadora: Fúlvia Rosemberg  
Av. Professor Francisco Morato, 1565  
CEP 05513-900  
São Paulo – SP  
Brasil  
[www.programabolsa.org.br](http://www.programabolsa.org.br)

SÉRIE JUSTIÇA E DESENVOLVIMENTO / IFP-FCC

# MOBILIZAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E DIREITOS

## ORGANIZADORAS

EVELINA DAGNINO (Unicamp)  
REGINA PAHIM PINTO (FCC)

## REALIZAÇÃO

 *Fundação  
Carlos Chagas*

## APOIO



PROGRAMA INTERNACIONAL  
DE BOLSAS DE PÓS-GRADUAÇÃO  
DA FUNDAÇÃO FORD



FORD FOUNDATION

*Montagem de capa*  
Gustavo S. Vilas Boas

*Projeto gráfico e diagramação*  
Gapp Design

*Revisão*  
Gissela Mate  
Ruth Kluska

---

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

---

Mobilização, participação e direitos / organizadoras Evelina Dagnino e Regina Pahim Pinto. — São Paulo : Contexto, 2007. —  
(Série justiça e desenvolvimento)

Vários autores.

Realização: Fundação Carlos Chagas.

Apoio: Programa Internacional de Bolsas de Pós-Graduação da  
Fundação Ford.

ISBN 978-85-7244-379-1

1. Democracia 2. Direitos humanos 3. Movimentos sociais  
4. Participação política 5. Participação social I. Dagnino, Evelina.  
II. Pinto, Regina Pahim. III. Série.

07-7089

CDD-981

---

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil : Mobilização, participação e direitos :  
História social 981

EDITORA CONTEXTO

Rua Dr. José Elias, 520 – Alto da Lapa  
05083-030 – São Paulo – SP  
PABX: (11) 3832 5838  
contexto@editoracontexto.com.br  
www.editoracontexto.com.br

# Sumário

Apresentação .....	7
Programa Internacional de Bolsas de Pós-Graduação da Fundação Ford .....	9
<i>Joan Dassin</i>	
A implementação do Programa IFP no Brasil pela Fundação Carlos Chagas.....	13
<i>Fúlvia Rosemberg</i>	
Prefácio .....	21
<i>Evelina Dagnino</i>	
A gestão democrática do Conselho Municipal do Orçamento Participativo de Campina Grande: impasses, desafios e avanços.....	29
<i>Adriana Freire Pereira</i>	
O exercício da participação popular através do Conselho Nacional de Saúde nos anos 90.....	47
<i>Paulo Henrique de Souza</i>	

Segregação, desigualdade social e participação popular em Palmas (TO).....	69
<i>Roniglese Pereira de Carvalho Tito</i>	
A atuação da Comissão Pró-SUS na implementação do Sistema Único de Saúde em Teresina (1988/1996).....	91
<i>Iracilda Alves Braga</i>	
COPRASUL: entre o idealizado e o vivido – uma análise da prática cooperativista do MST .....	109
<i>Eliene Gomes dos Anjos</i>	
Pobreza e desenvolvimento: o PCPR nas comunidades quilombolas .....	129
<i>José Domingos Cantanhede Silva</i>	
Poder, capital simbólico e relações amorosas: os movimentos negros sergipanos na década de 1990 .....	149
<i>Paulo Santos Dantas</i>	
O direito humano à alimentação no mundo contemporâneo.....	171
<i>Sônia Maria Alves da Costa</i>	
Os aspectos psicológicos implicados no processo de proteção oferecido pelo programa de apoio às testemunhas, vítimas e familiares de vítimas de violência .....	185
<i>Geny Rodrigues Valadão</i>	

## Apresentação

É com imensa satisfação que o Programa Internacional de Bolsas de Pós-Graduação da Fundação Ford, o Escritório do Brasil da Fundação Ford e a Fundação Carlos Chagas trazem a público a coletânea *Mobilização, participação e direitos*, segundo volume da *Série Justiça e Desenvolvimento / IFP-FCC*, cujo objetivo é divulgar as pesquisas desenvolvidas por bolsistas egressos/as do Programa Internacional de Bolsas de Pós-graduação da Fundação Ford (International Fellowships Program – IFP), no decorrer dos seus cursos de mestrado ou doutorado.

A Fundação Carlos Chagas, responsável pela realização desta coletânea, é a instituição parceira do Ford Foundation International Fellowships Program na implementação, no Brasil, desta experiência pioneira de ação afirmativa na pós-graduação.



## Programa Internacional de Bolsas de Pós-Graduação da Fundação Ford

Em 2001, teve início o Programa Internacional de Bolsas de Pós-Graduação da Fundação Ford (IFP) com o objetivo de ampliar o acesso à educação superior e apoiar a formação de uma nova geração de líderes da justiça social. Financiado com a maior concessão individual de verbas já feita pela Fundação Ford a um único programa, o IFP oferece bolsas de pós-graduação de até três anos para obtenção de títulos de mestre, doutor ou profissional especializado em uma ampla gama de disciplinas acadêmicas e campos interdisciplinares em qualquer país do mundo. O Programa trabalha em parceria com organizações locais em 22 países da Ásia, África, América Latina e Rússia para identificar os fatores – entre os quais situação socioeconômica, gênero, etnia, raça, casta, religião, idioma, isolamento geográfico, instabilidade política ou deficiência física – que constituem as maiores barreiras à educação superior em determinados países.

Em seis anos de funcionamento, o IFP comprovou definitivamente que talento intelectual e compromisso social abundam nas comunidades marginalizadas de todo o mundo em desenvolvimento, e que o acesso à educação superior pode ser ampliado sem prejuízo dos padrões acadêmicos. Ao contrário, os/as Bolsistas IFP têm obtido bons resultados em muitos dos programas de pós-graduação mais competitivos do

mundo. O IFP selecionou aproximadamente 2.500 bolsistas – cerca da metade são mulheres – entre mais de 110 mil candidatos/as no mundo inteiro, indicando que há uma imensa demanda não atendida por educação superior avançada entre os/as candidatos/as com o perfil “IFP”. Na América Latina, quase 600 bolsistas foram selecionados/as, incluindo brasileiros/as de descendência africana e indígena, bem como membros de grupos indígenas e de outras comunidades marginalizadas do México, da Guatemala, do Peru e do Chile. No mundo todo, dois terços dos/as Bolsistas IFP nasceram na zona rural ou em cidades pequenas; mais de 80% são os/as primeiros/as na família a obter grau universitário. Mais da metade dos/as Bolsistas IFP têm mães que não freqüentaram a escola ou apenas completaram o ensino fundamental; quase todos/as os/as bolsistas revelam que dificuldades financeiras e discriminação baseada em gênero, etnia ou outros fatores semelhantes foram os principais obstáculos enfrentados na busca de realizar seu sonho de educação superior.

Apesar dessas desvantagens, os/as Bolsistas IFP se sobressaem nas atividades acadêmicas e também demonstram grande potencial de liderança na defesa da justiça social. No aspecto acadêmico, mais de 2 mil bolsistas foram aceitos/as em cerca de 400 universidades de praticamente 40 países, incluindo instituições de alta qualidade na região de origem do/a bolsista, bem como nas principais universidades da América do Norte, da Europa e da Austrália. No final de 2006, entre os/as mais de mil ex-bolsistas, considerando todos/as os/as Bolsistas IFP, menos de 1% não havia conseguido terminar a bolsa, ao passo que 85% dos/as ex-bolsistas que obtiveram a bolsa de mestrado e 43% dos que obtiveram bolsa de doutorado já haviam obtido com sucesso seu título acadêmico. Um quarto dos/as bolsistas que concluíram o programa de mestrado com patrocínio do IFP prossegue seus estudos apoiado por outras fontes.

Os/as Bolsistas IFP não se tornam parte das estatísticas de “evasão de cérebros”. Dos/as ex-bolsistas, aproximadamente três quartos moram atualmente em seu país de origem, ao passo que a quase totalidade dos/as demais continuam no exterior em busca de títulos acadêmicos mais avançados ou complementam seu treinamento profissional. E, praticamente todos/as os/as ex-bolsistas – estejam eles/elas no país de origem ou no exterior dando continuidade aos estudos ou fazendo

treinamento profissional – participam de atividades de justiça social. Já há exemplos remarcáveis de ex-bolsistas fundando ONGs e criando projetos de geração de renda para melhorar o padrão de vida em bairros pobres, estabelecendo e dirigindo clínicas de saúde em áreas carentes, defendendo os direitos humanos entre populações vulneráveis e, em muitas instâncias por todo o mundo, combinando pesquisa acadêmica rigorosa com análise de políticas e ação social.

O IFP-Brasil, com mais de 200 bolsistas selecionados/as desde 2002, tem papel de destaque nesse Programa mundial. O IFP-Brasil atuou com êxito no contexto dos debates nacionais sobre ação afirmativa que levantaram questões profundas sobre a discriminação endêmica no ensino superior brasileiro. O Programa IFP no Brasil vem recebendo apoio inestimável da Fundação Carlos Chagas, sendo administrado com competência e dedicação por uma equipe de seus pesquisadores. Conta, ainda, com assessoria de alguns/algumas dos/das principais pesquisadores/as acadêmicos/as e ativistas sociais brasileiros/as. O IFP-Brasil vem desenvolvendo um processo de seleção transparente que atende aos membros das comunidades carentes, mas sem jamais sacrificar o rigor intelectual ou os padrões acadêmicos.

Os/as autores/as dos trabalhos publicados neste volume – o segundo de uma importante Série que reúne e apresenta os trabalhos dos/as ex-bolsistas no Brasil<sup>1</sup> – responderam com êxito às exigências de programas de pós-graduação altamente competitivos. Eles/elas obtiveram seu título acadêmico e também o direito de serem ouvidos/as como vozes autorizadas sobre temas da maior importância como direitos, participação e mobilização da população. O fato de essas vozes representarem setores da sociedade brasileira que geralmente não são ouvidos pelos círculos acadêmicos é um testemunho da tenacidade desses/as estudantes como pesquisadores/as emergentes. É também uma forma de lembrar que as questões sociais complexas da sociedade brasileira são tratadas com mais empenho por quem tem profundo conhecimento pessoal das questões pesquisadas e dos problemas que pretende resolver.

---

<sup>1</sup> O primeiro volume da *Série Justiça e Desenvolvimento / IFP-FCC*, Educação, foi organizado por Luiz Alberto Oliveira Gonçalves e Regina Pahim Pinto (2007).

O IFP tem orgulho de apresentar este segundo volume da *Série Justiça e Desenvolvimento / IFP-FCC*, e aproveitamos para expressar nosso reconhecimento pelas importantes contribuições dos/as autores/as. Esperamos que esta publicação ajude a divulgar esses/as ex-bolsistas IFP a todas as pessoas interessadas nos importantes temas que aborda. A publicação permite, também, ressaltar o fato de que pesquisadores/as de grupos sociais marginalizados podem contribuir de forma substancial para a discussão abalizada sobre a realidade social brasileira, acrescentando informações valiosas ao corpo disponível de conhecimento e trazendo novas perspectivas para o tratamento de questões fundamentais de grande importância para a sociedade como um todo.

*Joan Dassin*

Diretora Executiva

Programa Internacional de Bolsas de Pós-Graduação da Fundação Ford

Nova York

## A implementação do Programa IFP no Brasil pela Fundação Carlos Chagas

O Programa Internacional de Bolsas de Pós-Graduação da Fundação Ford foi introduzido no Brasil em 2001, após estudo preliminar encomendado pelo Escritório do Brasil da Fundação Ford aos professores Luiz Alberto Oliveira Gonçalves (Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG) e Marco Antonio Rocha (Fulbright do Brasil), que indicaram a Fundação Carlos Chagas como instituição brasileira a ser parceira do International Fellowships Program.

A indicação e o aceite da Fundação Carlos Chagas para ser parceira na implantação de experiência educacional inovadora e desafiante – o primeiro programa de ação afirmativa na pós-graduação brasileira – respaldam-se nas reconhecidas respeitabilidade e competência de nossa instituição no campo de seleção e formação de recursos humanos, bem como na produção e divulgação de conhecimentos em prol do desenvolvimento humano-social.

Assim, o trio de pesquisadoras do Departamento de Pesquisas Educacionais da Fundação Carlos Chagas responsável pela coordenação do Programa IFP no Brasil (Fúlvia Rosemberg, Maria Malta Campos e Regina Pahim Pinto) vem contando, nesta lida, com o acervo de experiências e competências institucionais acumulado nos diversos setores e campos de atuação da Fundação Carlos Chagas, bem como com a profícua história de parceria com o Escritório do Brasil da Fundação Ford.

Desse modo, procedimentos técnicos e princípios éticos para que concursos públicos sejam transparentes, mapeamento do impacto e de processos intervenientes na fabricação das desigualdades educacionais brasileiras, estratégias pedagógicas para o aprimoramento de pesquisadores emergentes e ativistas, produção, sistematização e divulgação do conhecimento constituem parte do acervo institucional da Fundação Carlos Chagas partilhado na implementação do Programa IFP no Brasil. Trata-se de acervo institucional construído nesses 43 anos de existência da Fundação Carlos Chagas, do qual destacamos, a título de exemplo: os mais de 2.715 concursos públicos realizados, os 368 projetos de pesquisas, assessoria e formação realizados pelo Departamento de Pesquisas Educacionais da Fundação Carlos Chagas, os 131 números publicados da revista *Cadernos de Pesquisa* e os 36 de *Estudos em Avaliação Educacional*.

Por seu lado, o International Fellowships Program partilhou sua proposta inovadora, recursos financeiros, seu apoio generoso e reflexivo e a participação em uma rede internacional de instituições parceiras, o que, também, nos tem respaldado no enfrentamento desse desafio que tem sido delinear e implementar um programa de ação afirmativa na pós-graduação brasileira.

O Programa IFP foi lançado, no Brasil, em contexto bastante peculiar quando comparado ao cenário dos parceiros internacionais: intenso debate sobre ação afirmativa no ensino superior (graduação); pós-graduação brasileira institucionalizada, em expansão e adotando procedimentos de seleção e avaliação formalizados. Porém, enfrentamos, como os demais parceiros internacionais, os desafios de um sistema de pós-graduação que também privilegia segmentos sociais identificados com as elites nacionais, sejam elas econômicas, regionais ou étnico-raciais. Essas características contextuais orientaram a adequação do *design* e dos recursos na implementação do Programa no Brasil, inclusive a publicação desta Série de coletâneas de autoria de bolsistas brasileiros/as egressos/as do IFP.

Uma primeira particularidade na implementação do Programa IFP no Brasil foi a de se identificar, desde seu lançamento, como um programa de ação afirmativa, na medida em que seu público-alvo são pessoas “excluídas” ou subrepresentadas na pós-graduação. Ou seja, seu objetivo é oferecer um tratamento preferencial a certos segmentos sociais que,

devido à estrutura social do país, teriam as menores possibilidades de acesso, permanência e sucesso na pós-graduação em decorrência de atributos adscritos.

Uma segunda particularidade da implementação do Programa IFP no Brasil foi a de respeitar a cultura que orienta as práticas locais de fomento à pesquisa e à pós-graduação, adequando-a às regras internacionais que regem o Programa e às estratégias pertinentes a programas de ação afirmativa.

Para que o/a leitor/a situe esta Série no conjunto de práticas do IFP no Brasil, apresentamos, resumidamente, as diversas dimensões desse programa de ação afirmativa na pós-graduação.

*Grupos-alvo.* O Programa IFP, no Brasil, oferece a cada ano, aproximadamente, 40 bolsas de mestrado (até 24 meses) e doutorado (até 36 meses), preferencialmente para negros/as e indígenas, nascidos/as nas regiões norte, nordeste e centro-oeste e que provêm de famílias que tiveram poucas oportunidades econômicas e educacionais. Tais segmentos sociais são os que apresentam os piores indicadores de acesso à pós-graduação (fonte: PNAD 2003).

*Difusão.* Como todo programa de ação afirmativa, a difusão do Programa IFP no Brasil é pró-ativa, visando atingir os grupos-alvo por diferentes estratégias: recursos visuais, lançamentos descentralizados, divulgação em mídia especializada, parcerias com instituições sociais e acadêmicas.

*Inscrição na seleção.* No início do segundo trimestre civil de cada ano, são abertas, durante um período de três meses, inscrições para a seleção anual. Os documentos solicitados para postular uma candidatura ao Programa, e que incluem, entre outros, um Formulário para Candidatura e a apresentação de um pré-projeto de pesquisa, procuram coletar informações sobre: atributos adscritos visando caracterizar o pertencimento do/a candidato/a aos grupos-alvo; potencial/mérito acadêmico, de liderança e de compromisso social.

*Seleção.* A seleção ocorre em duas fases: na primeira selecionam-se os/as 200 candidatos/as que, em decorrência dos atributos adscritos, teriam a menor probabilidade de terminar o ensino superior. Selecionam-se, a seguir, os/as candidatos/as com melhor potencial/desempenho acadêmico, de liderança e de compromisso social com o apoio de assessores *ad hoc* (que avaliam o pré-projeto) e de uma comissão de seleção brasileira, renovada periodicamente.

A pertinência das práticas delineadas e adotadas para divulgação e seleção pode ser comprovada na configuração do perfil de candidatos/as e bolsistas brasileiros/as ao longo dessas seleções em consonância estrita com os grupos-alvo (veja a tabela a seguir).

Perfil de candidatos/as e bolsistas por seleção. Programa Internacional de Bolsas de Pós-Graduação da Fundação Ford – Brasil.

Seleção	2002		2003		2004		2005		2006		2007
Atributos	Candi- datos	Bolsistas	Candi- datos*								
Total	1506	42	931	42	1212	46	1219	40	955	40	949
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
SEXO											
feminino	66,6	54,7	67,6	52,4	66,9	50,0	68,0	47,5	71,7	52,5	69,1
masculino	33,4	45,3	32,4	47,6	33,1	50,0	32,0	52,5	28,3	47,5	30,9
NÍVEL											
doutorado	24,1	26,2	25,9	23,8	22,5	26,0	18,1	25,0	22,6	25,0	21,7
mestrado	75,6	73,8	73,8	76,2	77,5	74,0	81,6	75,0	77,4	75,0	78,3
não consta	0,3	—	0,3	—	—	—	0,3	—	—	—	—
RAÇA											
branca	37,5	9,5	33,8	7,1	26,4	0	24,1	0	19,7	0	17,5
negra/índigena	62,3	90,5	65,3	92,9	72,9	100,0	75,2	100,0	78,8	100,0	82,3
não consta	0,2	—	0,9	—	0,7	—	0,7	—	1,5	—	0,2
REGIÃO DE RESIDÊNCIA											
N / NE / CO	50,6	57,2	52,3	61,9	52,2	69,5	56,9	60,0	56,0	55,0	59,4
S / SE	48,9	42,8	46,5	38,1	46,2	30,5	42,9	40,0	43,4	45,0	40,3
não consta	0,5	—	1,2	—	1,6	—	0,2	—	0,6	—	0,3

Fonte: FCC – Programa Internacional de Bolsas de Pós-Graduação da Fundação Ford. Arquivos (2007).

\* Na data de elaboração desta apresentação, ainda não haviam sido divulgados os resultados da Seleção Brasil 2007.

Porém, um programa de ação afirmativa não se resume à adoção de procedimentos específicos de divulgação e seleção. O acompanhamento de bolsistas e ex-bolsistas constitui pedra de toque de sua implementação.

*Acompanhamento.* O acompanhamento é adequado às três etapas da trajetória do/a bolsista no Programa: pré-acadêmica, acadêmica e pós-bolsa. A etapa pré-acadêmica (duração máxima de um ano) destina-se à preparação do/a bolsista para o processo de seleção em programas de pós-graduação, no Brasil ou no exterior. Apesar de não oferecer verba para manutenção individual, o acompanhamento pré-acadêmico disponibiliza recursos financeiros, apoio logístico e de orientação para que o/a bolsista participe, com sucesso, de até quatro processos de seleção na pós-graduação: viagens, estada, inscrição, cursos de línguas e informática, orientação pré-acadêmica, entre outros.

Na etapa acadêmica, o/a bolsista recebe apoio financeiro, logístico e retaguarda de orientação para que prossiga com dedicação exclusiva e sucesso, no tempo requerido, sua formação pós-graduada: manutenção, custeio acadêmico, recursos para livros, computador e formação complementar ao *cursus* acadêmico.

Os recursos alocados pela Fundação Ford, a disponibilidade atenciosa e reflexiva das equipes centrais responsáveis pelo Programa IFP, o acompanhamento atento da Equipe da Fundação Carlos Chagas, a colaboração competente dos programas e orientadores de pós-graduação e, certamente, o potencial e empenho dos/as bolsistas têm amparado os excelentes resultados obtidos nessas duas etapas do Programa IFP no Brasil: até a presente data, todos/as os/as bolsistas selecionados/as (210 no total de cinco seleções) ingressaram em programas de pós-graduação brasileiros credenciados pela CAPES ou estrangeiros de escol; registramos poucas perdas por desistência, reprovação acadêmica ou descumprimento de regras contratuais. Além disso, o tempo médio para titulação no mestrado de bolsistas IFP tem sido excepcional: média 24,4 meses e mediana 24 meses.

A notar, ainda, uma particularidade do Programa IFP no Brasil: a grande maioria de nossos/as bolsistas (195) permanece no país e, dentre esses, poucos solicitaram bolsas “sanduíche” para complementar sua formação no exterior. Dentre os/as bolsistas brasileiros/as que optam por curso no exterior, a maioria se dirige a universidades portuguesas, especialmente a Universidade de Coimbra. O desconhecimento de idioma estrangeiro

parece, pois, constituir o maior empecilho para as saídas do Brasil, além das boas oportunidades oferecidas pela pós-graduação brasileira.

Possivelmente, carência equivalente pode explicar, em parte, o fato de que o Brasil vem sendo escolhido por bolsistas IFP moçambicanos/as para realizarem seus estudos de mestrado e doutorado.<sup>2</sup>

O *pós-bolsa* foi a última etapa na trajetória de bolsista IFP a ser implantada. De fato, no Brasil, a sua implantação está em processo e a publicação desta Série é, para nós, motivo de muita satisfação, pois consolida a etapa do pós-bolsa.

Na medida em que o Programa IFP objetiva, em última instância, a formação de líderes comprometidos com a constituição de um mundo mais justo, igualitário e solidário, a formação pós-graduada é entendida como uma das ferramentas para o empoderamento dessas novas lideranças. Outra ferramenta é a constituição e o fortalecimento de redes sociais que oferecem apoio coletivo e ampliam a visibilidade do grupo. Daí a importância da etapa pós-bolsa. As estratégias para a constituição, o fortalecimento e a visibilidade de redes sociais são múltiplas. Em diversos países em que o IFP foi implantado, estão se constituindo organizações nacionais de ex-bolsistas IFP, com perspectivas de articulação internacional. No Brasil, está em processo a constituição de uma associação de bolsistas egressos/as do IFP.

A Equipe da Fundação Carlos Chagas tem estado, também, atenta à consolidação de redes sociais entre bolsistas e egressos/as do IFP, bem como sua articulação com outras redes e a sociedade mais abrangente, na formulação e implementação desse Programa no Brasil. Assim, temos planejado e executado atividades que fortalecem as relações entre bolsistas e ex-bolsistas, pois, como a duração da bolsa é de no máximo três anos e os/as bolsistas estão dispersos geograficamente, a criação e o fortalecimento de vínculos inter e intrageracionais devem ser incentivados. Nesse intuito, realizamos um encontro anual entre bolsistas e ex-bolsistas para a apresentação de trabalhos, publicamos um boletim semestral e esta Série de coletâneas, a qual conta com o apoio do Escritório do Brasil da Fundação Ford. O destaque a esse apoio é

---

<sup>2</sup> Os/as bolsistas IFP que vêm estudar no Brasil, da Guatemala, de Moçambique e do Peru, são acompanhados/as pelas instituições parceiras daqueles países.

oportuno, pois, no contexto internacional do Programa IFP, trata-se de experiência inovadora. Oxalá estimule novas parcerias.

*As coletâneas.* A organização e a publicação de coletâneas de textos de bolsistas egressos/as do IFP constituem, para a equipe da Fundação Carlos Chagas, uma atividade essencial, e não um apêndice, na formatação de um programa de ação afirmativa na pós-graduação. Em primeiro lugar, porque a preparação dos originais – isto é, a elaboração dos artigos – significa uma complementação na formação dos/as bolsistas, nem sempre assumida pelos programas de pós-graduação. Preparar artigos, submetê-los ao crivo dos pares, acatar críticas pertinentes, aprimorar os originais são competências indispensáveis não apenas a acadêmicos, mas também a ativistas. Assim, bolsistas egressos/as do IFP e as organizadoras desta coletânea – Evelina Dagnino e Regina Pahim Pinto –, ao encetarem um diálogo intenso para a formatação dos artigos conforme padrões acadêmicos, participaram da complementação da formação intelectual de pesquisadores/as emergentes.

Em segundo lugar, porque uma Série de coletâneas publicada, neste momento da trajetória do Programa IFP no Brasil, tem o potencial de reforçar vínculos entre bolsistas e ex-bolsistas, ao oferecer insumos bibliográficos para pesquisadores/as e ativistas em formação e ação.

Em terceiro lugar, porque coletâneas temáticas, e não publicações dispersas, podem fortalecer o impacto da inovação. Isso já havíamos aprendido em outros momentos da história do Departamento de Pesquisas Educacionais da Fundação Carlos Chagas, quando, por exemplo, os programas de Dotações para Pesquisa sobre Mulheres e Relações de Gênero contribuíram, nos anos 1980 e 1990, para a introdução e consolidação de novo tema de pesquisa no Brasil: estudos sobre a condição feminina e de gênero.<sup>3</sup>

No caso desta Série, as inovações são múltiplas: conjunto de textos produzidos por mestres e doutores que participaram de um programa de ação afirmativa na pós-graduação; textos produzidos por mestres e doutores originários de diferentes regiões do país e que freqüentaram, entre 2003 e 2006, cursos de pós-graduação de diferentes universida-

---

<sup>3</sup> Projeto coordenado por Maria Cristina Bruschini, que contou com o apoio do Escritório do Brasil da Fundação Ford. cf. Maria Cristina Bruschini e Sandra G. Umbehaum (orgs.). *Gênero, democracia e sociedade*. São Paulo: FCC/Editora 34, 2002.

des brasileiras e estrangeiras; textos produzidos por mestres e doutores que afinaram seu olhar sobre as relações sociais a partir de uma dura experiência de exclusão; textos produzidos por mestres e doutores que aceitaram o desafio de tornarem público, em curto espaço de tempo após sua titulação, sua primeira produção escrita acadêmica. Textos produzidos por mestres e doutores que compartilham do projeto de construção de um Brasil mais justo, igualitário e solidário.

*Fúlvia Rosemberg*

Pesquisadora da Fundação Carlos Chagas

Coordenadora, no Brasil, do Programa IFP

## Prefácio

Esta coletânea reúne trabalhos de pesquisadores/as que participaram como bolsistas de um programa específico de ação afirmativa, o Programa Internacional de Bolsas de Pós-Graduação da Fundação Ford.<sup>1</sup> De um lado, este dado inicial tem um vínculo claro com o conjunto das temáticas abordadas, relacionadas todas elas com os limites e as possibilidades da construção de uma sociedade mais igualitária, em que a garantia universal dos direitos possa um dia vir a prescindir de políticas de ação afirmativa. De outro lado, ele coincide com preocupações de pesquisa que estão relacionadas a histórias pessoais de militância e envolvimento com movimentos sociais e outros setores da sociedade civil empenhados na construção democrática e na luta por direitos.

A temática da luta por direitos atravessa a maior parte dos artigos, assim como a da mobilização e participação populares que concretizam essa luta. Os espaços abertos a essa participação, especialmente os dedicados à formulação de políticas públicas que possam avançar na direção da garantia de direitos, constituem, assim, um dos focos de atenção.

---

<sup>1</sup> Agradeço à Fundação Carlos Chagas e à Fundação Ford o convite para organizar este volume e prefaciá-lo, contribuindo assim, de alguma maneira, para disseminar os resultados deste exitoso programa.

Em um primeiro conjunto de textos, o desempenho dessas instâncias participativas, e particularmente a natureza e a qualidade da participação que nelas ocorre, é objeto de análise dos textos de Adriana Freire Pereira, Paulo Henrique de Souza, Roniglese Pereira de Carvalho Tito e Iracilda Alves Braga. As práticas de movimentos sociais, por sua vez, como o Movimento Sem Terra e os movimentos negros na defesa dos direitos, na experimentação de distintas formas de organização e nas relações com o Estado são analisadas por Eliene Gomes dos Anjos, José Domingos Cantanhede Silva e Paulo Santos Dantas, em um segundo conjunto de textos. Finalmente, os direitos humanos, em distintas dimensões, constituem a problemática central de Sônia Maria Alves da Costa e Geny Rodrigues Valadão.

A história pessoal dos autores, a ênfase dada ao tema da participação popular e o seu compromisso com ela, não se traduz, no entanto, em uma perspectiva celebratória ou mitificadora: todo o contrário, poder-se-ia dizer. Os autores mantêm constantemente um olhar crítico sobre os complexos processos que a envolvem, seus limites e dificuldades, no esforço de contribuir para a sua superação e para o avanço de formas mais democráticas e efetivas de participação.

O estudo de Adriana Freire Pereira sobre o Conselho Municipal do Orçamento Participativo (OP) em Campina Grande (PB) é um primeiro exemplo dessa abordagem. Contribuindo para uma crescente literatura sobre o tema, que procura olhar criticamente para suas possibilidades, ela aponta o que são alguns dos maiores desafios enfrentados pelos espaços participativos. A tensão entre os modelos da democracia participativa e a democracia representativa é um foco central de preocupação, na medida em que a esperada complementaridade entre elas e a influência positiva da primeira sobre a segunda não se realizam na prática. Com frequência se observa o oposto: os vícios no exercício da representação, as relações marcadas pela cultura política clientelista, a participação tutelada e/ou a apatia, traços característicos do exercício da democracia representativa em nosso país, não apenas não conseguem ser rompidos pelo OP, mas também se incorporam no seu funcionamento. Considerando que o OP “em si é uma prática interessante de democratização da gestão pública”, a autora reclama mudanças no seu desenho institucional que possam confrontar esses desafios.

Paulo Henrique de Souza analisa a participação da sociedade no Conselho Nacional de Saúde – CNS – durante a década de 1990, chegando a conclusões que acompanham a mesma direção. Embora os conselhos se distingam dos orçamentos participativos por serem obrigatórios e não resultados de opções políticas localizadas, os problemas encontrados são muito semelhantes. As dificuldades dos conselheiros em manter sua representatividade e a tensão entre o Conselho e o Ministério da Saúde, que traduz a resistência do poder executivo em incorporar “o princípio da participação popular às práticas de administração do sistema” e se alia a tentativas de cooptação de membros do conselho, são alguns dos problemas discutidos pelo autor. O peso dos interesses privados na formulação das políticas de saúde acaba sendo multiplicado pelas dificuldades de participação da sociedade que, como um todo, na verdade desconhece as possibilidades abertas por esse espaço. Apesar desses limites, o autor enfatiza o “reconhecimento do CNS como uma instância de poder dentro da esfera pública, sendo uma organização com direito legal de exercer papel de mediação na esfera das políticas públicas de saúde, portadora de representatividade social, capaz de mobilizar grupos e setores do governo e dona de conhecimentos importantes sobre o universo da saúde pública”.

Duas outras experiências de participação popular, analisadas por Roniglese Pereira de Carvalho Tito, demonstram, de forma ainda mais dramática, a complexidade dos desafios encontrados. A pergunta que o autor coloca é se “as experiências que se apresentam sob o discurso da participação popular não seriam acompanhadas por mecanismos ideológicos de controle social”. Com base na experiência de participação da Associação Comunitária dos moradores de um bairro da periferia de Palmas, no Tocantins, o texto discute a Sessão Itinerante, iniciativa do Poder Legislativo que consiste em uma sessão especial, na qual os vereadores vão até os bairros para se informar a respeito da pauta de reivindicações da comunidade, e o Planejamento Participativo, implementado na cidade pelo governo do Partido da Frente Liberal – PFL – em 2001. Ambas as experiências demonstram o enorme peso do clientelismo e da ideologia do favor como matrizes culturais predominantes. Embora o autor reconheça a Sessão Itinerante como “uma iniciativa válida e mesmo necessária para a criação de espaços que possibilitem a democracia participativa”, ele mostra como, após a realização das sessões, a

mobilização da comunidade foi substituída por um “crescente relacionamento clientelista”. Conclui também que o Planejamento Participativo, organizado de forma a fragmentar e individualizar a apresentação das demandas comunitárias por intermédio dos delegados, “impediu a ação coletiva”, contribuiu para a desmobilização dos moradores e para um conseqüente atrelamento da associação à Prefeitura “como forma de assegurar a sua própria existência”: “Nesses anos, sob o signo da ‘parceria’, essa organização funcionou quase que exclusivamente como um ‘braço’ do assistencialismo da prefeitura, no bairro”.

É também a experiência de participação dos movimentos sociais que constitui o foco de Iracilda Alves Braga, que analisa a Comissão Pró-SUS em Teresina (PI), primeiro na instalação dos conselhos de saúde e depois na implementação do Sistema Único de Saúde – SUS. Nesse caso, o balanço é mais positivo e a autora destaca o papel protagonista e ativo da Comissão, que foi capaz de pressionar os governos e os gestores na direção da concretização do SUS. No entanto, várias dificuldades de mesma ordem apontadas nos estudos anteriores reaparecem: as de mobilização e de representatividade, o personalismo e a sempre presente tensão entre representantes governamentais e do movimento. A autora reconhece, em alguns casos, a reação positiva dos governos a essa pressão e conclui, citando Olisoa: “‘a institucionalização do movimento popular não determina *a priori* e *per se* uma inação participativa’; entretanto, é necessário que o Movimento de Saúde (sindical, social e sanitarista) seja capaz de revigorar suas forças e se manter atento às exigências do contexto, sob o risco de imergir e perder de vista o significado da participação cidadã”.

Um segundo conjunto de textos analisa as práticas de movimentos sociais e o primeiro deles, de Eliene Gomes dos Anjos, estuda o caso da Cooperativa de Produção Construindo o Sul – COPRASUL –, no Assentamento Terra à Vista, situado no Município de Arataca, na Bahia. A COPRASUL foi implementada em 1994 pelo Movimento Sem Terra – MST – como parte de um projeto de “combate ao sistema vigente, pela autonomia dos produtores e pela emancipação dos trabalhadores, buscando uma nova sociabilidade baseada no trabalho coletivo e nas novas relações sociais oriundas de um processo produtivo totalmente coletivizado”. A avaliação da autora é bastante negativa: “Hoje, a maioria dos assentados não se auto-identifica como cooperado e não acredita na cooperativa. Esta é vista como propriedade dos militantes e dos que partilham de seus ideais”. Conforme a autora, o problema central enfrentado pelo MST, além das

questões técnicas e de inviabilidade econômica, relaciona-se com a pouca adesão dos assentados exatamente à abordagem coletivista proposta pela sua liderança. Ainda, segundo a autora, a distância entre a cultura camponesa local e o novo projeto não conseguiu ser vencida e a questão da propriedade coletiva é avaliada como o entrave maior. Apesar disso, ela conclui: “O fato de existirem relações de solidariedade entre os assentados do Terra à Vista e os acampados da região demonstra, por sua vez, que mesmo não tendo ocorrido mudanças qualitativas, propiciadas pelo cooperativismo, nas relações sociais no interior do assentamento, os laços de solidariedade típicos de comunidades camponesas não foram destruídos. De certa forma eles são reconstruídos, revestidos com um novo sentido político-ideológico, resultante das lutas diárias dos assentados como base do MST e do ideário desse movimento”.

José Domingos Cantanhede Silva analisa a implementação pelo Governo do Estado do Projeto de Combate à Pobreza Rural – PCPR –, na comunidade negra quilombola Filipa, no Maranhão, para também mostrar as tensões que se estabelecem entre culturas e projetos distintos. Presidido por uma concepção naturalizada de pobreza e orientado por noções como *desenvolvimento*, *desenvolvimento sustentável* e *etnodesenvolvimento* como forma de combatê-la, o projeto não teria reconhecido, segundo o autor, a singularidade étnica e cultural da comunidade de Filipa, estruturada em torno de outras concepções. Assim, esta singularidade, que acabou, no entanto, levando o PCPR a identificá-la como “comunidade modelo”, expressa-se, por exemplo, na gestão e no engajamento coletivos dos seus membros no que diz respeito aos bens de uso comum, segundo normas estabelecidas pelos antigos moradores, e na adoção de uma perspectiva de “fortalecimento dos laços comunitários”. Cantanhede conclui que apesar do PCPR ter buscado implementar a visão desenvolvimentista na Filipa, desconsiderando suas especificidades, seus moradores souberam se apropriar das ações, ressignificando-as segundo seus interesses afirmando “que as políticas consideradas de combate à pobreza podem ser capitaneadas de forma positiva pelos grupos, imprimindo-se nelas as marcas do local, como fez a Filipa com o PCPR”.

A questão étnica e a luta por direitos vinculada a ela estão centralmente presentes no trabalho de Paulo Santos Dantas, que estuda os movimentos negros sergipanos nas décadas de 1980 e 1990. O texto se debruça sobre duas questões constitutivas dos movimentos negros e outros: a construção

de identidades próprias e as relações dos movimentos com os partidos políticos e o Estado. Dantas analisa a trajetória das organizações do movimento negro, sua vinculação a atividades religiosas e lúdico-culturais, em cujo contexto destaca a capoeira. Segundo ele, a conciliação da atividade lúdica da capoeira com a ação militante caracterizou a Associação Abaô, na qual “a criação de uma série de normas e códigos de comportamento, produzidos com vistas à construção da auto-estima de seus integrantes como sujeitos de direitos sociais constituídos, sinaliza a sua orientação política. Com a fundação dessa entidade, desenvolveu-se uma prática (e uma postura) que possibilitou a criação de um espaço ‘puro’ de construção da identidade negra local. Orientados por códigos e normas de conduta que tinham a função de eleger novas linguagens e de estabelecer a crítica aos padrões de comportamento vigentes na sociedade sergipana, os ritos para aceitação ou rejeição de indivíduos interessados em integrar a Abaô apresentavam-na como um grupo dentro do qual ‘tornar-se negro’ era o objetivo central”. Essa “pureza” na construção da identidade negra parece ser também a questão subjacente na análise que o autor faz sobre os casamentos inter-raciais que, mais recentemente, estariam sendo substituídos por casamentos endogâmicos entre negros. Para ele, essa mudança expressaria “um projeto inédito de mobilidade social baseada na produção de novos discursos identitários”. No que toca à relação com os partidos e o Estado, o autor assinala que “a legitimação ou o capital simbólico construídos no campo dos movimentos sociais por militantes e entidades negras sergipanas não foram transferidos com facilidade para os meios partidários”. A inserção de militantes negros em assessorias políticas, quando do governo do PT na Prefeitura de Aracaju, foi secundária e pouco valorizada, e indicaria a tensão entre o “projeto de participação no poder estatal pleiteado pelas entidades negras” e o seu reconhecimento político pelos partidos de esquerda.

O último conjunto de textos focaliza os direitos humanos, analisando iniciativas e políticas vinculadas a sua defesa. Sônia Maria Alves da Costa discute o direito à alimentação e o papel da sociedade civil e do Estado na sua implementação. O texto analisa as iniciativas da sociedade civil no campo da defesa do direito à alimentação, como a pressão que resultou na criação, em 1993, do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA –, bem como a legislação vigente no nível nacional e internacional sobre o tema. Quanto ao debate entre as diferentes

visões sobre o papel do Estado e a responsabilidade da sociedade civil pela garantia dos direitos, a autora é clara: “Entendemos, entretanto, ser possível a delimitação dos papéis e a colaboração mútua entre essas duas instâncias na efetividade e na construção de direitos. Também, a nosso ver, o Estado é o responsável pela garantia, proteção e efetivação dos direitos fundamentais, entre os quais o direito à alimentação; já à sociedade civil cabe a proposição e efetivação desses direitos pela participação política e utilização de instrumentos judiciais e extrajudiciais”.

O texto de Geny Rodrigues Valadão encerra este volume, discutindo o direito à vida, sob o foco de um recorte específico: o Programa de Apoio às Testemunhas, Vítimas e Familiares de Vítimas de Violência – PROVITA –, criado em Pernambuco em 1996, sob a coordenação de organização não-governamental, do Gabinete de Assessoria Jurídica a Organizações Populares – GAJOP –, e estendido a outros estados em 1999, através de lei proposta pela Secretaria de Estado dos Direitos Humanos. Preocupada com os aspectos psicológicos dos indivíduos abrigados pelo programa, tais como a perda da identidade, a desterritorialização, o medo, a solidão, etc., e com a necessidade de seu esclarecimento sobre os mecanismos sociais implicados no processo de violência e de proteção, a autora discute também o contexto social da violência. Reconhecendo que programas como o PROVITA muitas vezes “exercem a função de um pronto-socorro ‘pós violência’”, o texto reclama mudanças: “Para que ocorram mudanças significativas é necessário que as pessoas tenham as mesmas possibilidades de desenvolvimento e de emancipação. Isso só será possível por meio da transformação das estruturas de dominação vigentes”. Enquanto essas mudanças estruturais não se efetivam, torna-se indispensável que se criem mecanismos de proteção, pois o Estado moderno se apresenta como o protetor e o principal adversário dos Direitos Humanos.

Agradeço aos autores, que, estou segura, continuarão sustentando, nas suas trajetórias pessoais e profissionais, o compromisso com a construção de uma sociedade efetivamente democrática, em que a garantia de direitos possa ser uma realidade para todos.

*Evelina Dagnino*

Departamento de Ciência Política

Universidade Estadual de Campinas



# A gestão democrática do Conselho Municipal do Orçamento Participativo de Campina Grande: impasses, desafios e avanços

*Adriana Freire Pereira*

## RESUMO

O texto reflete sobre a atuação do Conselho Municipal do Orçamento Participativo de Campina Grande (PB), com base na discussão da teoria da democracia participativa e da construção da democracia brasileira. Os objetivos que direcionaram o estudo foram: analisar a atuação do conselho como prática de governança local e verificar que tipo de relação é estabelecida entre os diferentes atores sociais envolvidos no processo do Orçamento Participativo. Entendemos o conselho como um espaço de negociação de demandas sociais entre o governo e a população, na medida em que procura diminuir os efeitos causados pelos resquícios de práticas políticas clientelistas, e como uma inovação institucional que encontra sérios desafios para elaborar estratégias de enfrentamento do Executivo, o qual não cumpre, a tempo, as demandas.

### **PALAVRAS-CHAVE**

DEMOCRACIA — GESTÃO DEMOCRÁTICA — ORÇAMENTOS — PARTICIPAÇÃO POPULAR

## INTRODUÇÃO

Os movimentos populares, nas décadas de 1970/80, tinham o objetivo claro de mudança social, que se configurava nas inúmeras lutas populares para inserir suas reivindicações no texto final da Constituição Federal – CF – de 1988. Esta acabou agregando as reivindicações sociais no tocante aos princípios de participação da população nos processos decisórios e à mudança das práticas de elaboração e execução de políticas públicas. A Constituição de 1988 representou um marco no processo de descentralização político-administrativa, atribuindo competências aos municípios no que diz respeito à gestão das políticas públicas.

Outra inovação da CF foi a instituição de leis que formam o ciclo orçamentário: o Plano Plurianual – PPA –, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO – e a Lei Orçamentária Anual –LOA –, objetivando, assim, garantir a realização do planejamento nos três níveis de governo, bem como a promoção da fiscalização dos gastos públicos do Poder Executivo.

O conjunto de inovações trazidas pela nova constituição não significou a efetivação imediata dos espaços de participação na gestão pública. Considerando que a política no Brasil é fortemente marcada pela predominância de relações pessoais (DaMatta, 1993), a implementação de práticas de gestão democrática, mesmo com todos os avanços, ainda não é regra geral no país.

Mediante a configuração política do surgimento e organização dos partidos de esquerda no país, surgem novas práticas de controle social sobre os recursos públicos. O exemplo mais expressivo dessas práticas é o orçamento participativo – OP. Costuma-se situar a origem das práticas participativas na experiência de Lajes (SC), na gestão de Dirceu Carneiro, do então Movimento Democrático Brasileiro – MDB –, mas não se tratava ainda do OP, sobre o qual o pioneirismo, reconhecido pela literatura, é o de Porto Alegre (RS).

Ao longo de toda a década de 1990, a proposta de gestão democrática de recursos públicos expandiu-se. Inicialmente foi implementada nos municípios governados pelo Partido dos Trabalhadores – PT – e, depois, em municípios cujos governantes pertenciam a outros partidos. De acordo com o Fórum Nacional de Participação Popular, existiam em 2004 cerca de 200 experiências de OP nas diversas regiões do país.

Durante muitos anos, os governos tomaram decisões sobre a utilização dos recursos públicos sem considerar a opinião dos cidadãos. O processo de orçar os recursos públicos tramitava entre o Gabinete do Prefeito e a Câmara de Vereadores, ou seja, o Executivo apresentava uma proposta orçamentária e o Legislativo apreciava e/ou apresentava as emendas consideradas necessárias.

O OP apresenta-se como espaço de interação entre governo e população, capaz de gerar novas ações políticas. As experiências realizadas no Brasil redefinem os conceitos de público e privado, dando origem a um novo conceito: o de público não-estatal (Genro, Souza, 1997). Com isso, ocorre uma reformulação do papel do Estado, que deixa de ser percebido como inimigo da sociedade e passa a ser visto como um parceiro no campo das disputas políticas.

Tais experiências não são desenvolvidas em relação a um modelo acabado, ao contrário, a implementação dessas práticas num município depende da base associativa e da configuração política local. Assim, existem experiências bem-sucedidas, como é o caso de Porto Alegre, e experiências com problemas na construção da proposta de uma gestão participativa dos recursos públicos.

O OP foi implantado em Campina Grande, pelo Decreto Municipal n. 2.621, de 9 de junho de 1997, no governo de Cássio Cunha Lima (1997-2000), na época filiado ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB –,<sup>1</sup> numa tentativa de abrir espaço para a participação dos cidadãos nos processos decisórios a respeito da destinação e aplicação dos recursos públicos. Para tanto, a prefeitura tomou como base o trabalho das entidades comunitárias existentes na cidade.

O OP de Campina Grande apresenta uma característica peculiar: não foi executado pelo governo do Partido dos Trabalhadores. O governo de Cássio Cunha implementou essa prática na tentativa de aproximar-se dos partidos de esquerda da cidade, principalmente do PT. Em 2000, na ocasião das eleições municipais, Cássio fez aliança com o PT, fato que dividiu os seus dirigentes. Apesar do clima tenso dentro PT, Cozete Barbosa aceitou ser a vice-prefeita.

---

<sup>1</sup> Atualmente, filiado ao Partido Socialista Democrático Brasileiro – PSDB.

O afastamento do prefeito Cássio, para concorrer às eleições para governo do Estado em 2002, possibilitou que Cozete Barbosa assumisse a condução da prefeitura. Com isso, o OP passa a ser gerenciado pelo PT, fato que gerou grande expectativa nos participantes do processo, considerando que o OP foi gestado no ideário petista. A expectativa de que haveria uma ruptura com a cultura política clientelista, a partir da inserção de Cozete no governo, foi frustrada, pois, ao contrário do que se esperava, houve uma continuidade das práticas políticas até então predominantes no governo.

A estrutura do OP de Campina Grande é formada por três instâncias mediadoras da relação entre Poder Executivo e os moradores da cidade: (1) unidades administrativas e órgãos internos, que têm a função de gerenciar o processo técnico-político da discussão orçamentária com os moradores (prefeitura, secretarias municipais, Coordenadoria do OP e Câmara dos Vereadores); (2) instâncias institucionais permanentes de participação (Conselho Municipal do Orçamento Participativo de Campina Grande – CONSE –, plenárias temáticas, conferências regionais e municipal e fóruns de delegados regionais e temáticos); e (3) instâncias comunitárias, “autônomas” em relação à administração municipal (Sociedades Amigos de Bairros – SABs, clubes de mães, movimentos sociais, organizações não governamentais – ONGs –, associações comunitárias e outras). A percentagem do orçamento municipal submetida ao processo de participação do OP de Campina Grande é de 3%. Dessa forma, a exemplo do que acontece em outras experiências de participação no país, essa limitação na parcela submetida à participação dos cidadãos dificulta muito o processo de discussão das demandas da comunidade e da sua efetivação. Acarreta também uma lentidão no atendimento das demandas, bem como um acúmulo de demandas não atendidas, que são novamente apresentadas no ano seguinte.

Considerando a complexa estrutura do processo de participação, optamos por trabalhar com o Conselho Municipal do OP de Campina Grande, uma vez que este é uma amostra de todo o processo de participação. Assim, apresentamos dois motivos de caráter prático que foram imprescindíveis na escolha desta temática. O primeiro, diz respeito à natureza do conselho, que trata das matérias referentes ao orçamento público. Neste aspecto, reside sua singularidade em comparação aos demais conselhos municipais: em tese, ele tem como foco de discussão o conjunto das

políticas públicas para o município, além de contar com um universo considerável de representatividade das regiões orçamentárias, das plenárias temáticas, dos representantes do governo e dos representantes da Câmara dos Vereadores. Em tese, sua atuação permite pensar o município como um todo e extrapolar o âmbito das discussões localizadas. O segundo motivo é o fato de o conselho constituir a única instância permanente do processo, com atribuições específicas: aconselhamento, planejamento e avaliação de todo o processo do OP; proposição, deliberação e fiscalização da execução das demandas prioritárias na LOA; definição e encaminhamento da Minuta da LDO para aprovação na Câmara dos Vereadores; e existência de uma Secretaria Executiva que coordena as ações do conselho (Campina Grande, 2000, p. 6).

Nesta pesquisa, portanto, objetivamos analisar a atuação do CONSE como instrumento de governança local, procurando descrever a sua dinâmica de funcionamento e contextualizá-lo no cenário sociopolítico brasileiro que, no âmbito político, caracteriza-se, atualmente, pela permanência de determinadas práticas políticas antidemocráticas e pela disseminação de práticas inovadoras de participação. Nesse sentido, fundamentamo-nos na idéia de que o cenário político brasileiro está permeado de doses de continuidades políticas e de mudanças institucionais, exigindo dos sujeitos participativos uma postura madura e qualificada, capaz de otimizar o processo de participação cidadã e de promover mudanças nas condições de vida da população.

## DEMOCRACIAS: REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO

A democracia foi, ao longo da história, concebida de diversas formas e a construção de seu conceito varia de acordo com os processos históricos e as sociedades que a adotaram como forma prioritária de governo. Na maioria das vezes, um conceito de democracia é construído em contraposição a outro: democracia dos antigos e democracia dos modernos (Bobbio, 2000, p. 153); democracia política e democracia social (p. 155); democracia formal e democracia substancial (p. 157); democracia representativa e democracia participativa (Bobbio, 2000, p. 152; Santos, 2002, p. 55; e Lyra, 1996, p. 23). Dada a diversidade conceitual a respeito da democracia, preferimos discutir apenas dois conceitos – democracia

representativa e democracia participativa –, pois, a nosso ver, estes são os que mais se aproximam da temática que abordamos.

A democracia representativa é caracterizada pela participação indireta da população nos processos decisórios. Nessa forma de governo, a população elege seus representantes e lhes confere poder de decisão. Em geral, a expressão “democracia representativa” significa que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade (cf. Bobbio, 2000, p. 56).

Na concepção liberal da democracia, a participação no poder político, que sempre foi considerada o seu elemento característico, é resolvida pela representação, pois, “parece claro que, em nível nacional, deva haver certo tipo de sistema representativo, e não uma democracia puramente direta” (Macpherson, 1978, p. 99).

Dessa forma, a representação resolveria os problemas que atormentavam as sociedades de grande escala – a dificuldade de atingir o conjunto da população. Imaginemos o caos que seria se ficássemos esperando que todo cidadão brasileiro participasse, todos os dias, de todas as decisões políticas do país. Por esta razão, afirmamos a inviabilidade da democracia direta na sociedade.

As definições de democracia que se pautam na tradição democrática liberal são elencadas por Bobbio (2002) como regras do jogo democrático: o órgão político máximo deve ser composto de membros direta ou indiretamente eleitos pelo povo; junto do órgão supremo legislativo deverá haver outras instituições; todos os cidadãos que tenham atingido a maioria devem ser eleitores; todos os eleitores devem ter voto igual, ser livres para votar segundo a própria opinião, formada o mais livremente possível, e ser postos em condição de ter reais alternativas; é válido o princípio da maioria numérica; nenhuma decisão tomada por maioria deve limitar os direitos da minoria; o órgão do governo deve gozar de confiança do Parlamento ou do chefe do Poder Executivo (cf. Bobbio, 2002, p. 327).

O conjunto de regras supracitado determina como deve funcionar um sistema democrático, estabelecendo possibilidades e limites dos envolvidos no processo democrático liberal – representantes e representados. Essas regras não são únicas e podem variar de acordo com os lugares em que a democracia é adotada. Portanto, não é possível estabelecer quantas regras devem ser observadas para que um regime possa se

dizer democrático. Pode-se considerar que um regime que não observa nenhuma ou, ao menos, a maioria dessas regras não é certamente um regime democrático (cf. Bobbio, 2002, p. 327).

Um dos elementos fundamentais da democracia representativa é o voto, alcançado mediante sufrágio universal, que atribui poder aos eleitos para a tarefa da representação. Este tem sido, durante muito tempo, o principal indicador usado para medir o desenvolvimento democrático. No entanto, o que deve ser considerado nos dias atuais são os espaços políticos e não o número de votantes, pois, “para dar um juízo sobre o estado da democratização num dado país, o critério não deve mais ser o de ‘quem’ vota, mas o de ‘onde’ se vota” (Bobbio, 2000, p. 68).

A representação é, sem dúvida, um assunto que tem suscitado muita discussão no universo político. Entretanto, o debate é mais acentuado no que concerne à falta de preparação dos representantes para exercerem seu papel e no que tange ao distanciamento desses representantes de suas bases. Talvez isso aconteça pelo desconhecimento das verdadeiras atribuições determinadas para cada categoria de representantes, o que tem provocado perda de credibilidade dos representantes (principalmente dos legisladores) por parte dos representados.

Nos termos de Bobbio (2002), poderíamos definir a representação política como um mecanismo político particular, usado para a realização de uma relação de controle entre governantes e governados. Desta maneira, o representante assume o papel de intermediário entre governo e representados.

O que parece preocupante nesta discussão é que, “na maior parte dos sistemas representativos, já se formou uma categoria profissional específica de representantes, a dos políticos de profissão” (Bobbio, 2002, p. 1.102). Isso ocorre devido a dois casos que caracterizam a representação: no primeiro, o representante, à medida que goza da confiança do corpo eleitoral, não é mais responsável perante os representados, seu mandato não é revogável; no segundo, uma vez eleito, o representante recebe a tutela para representar interesses gerais da sociedade civil e não mais interesses particulares de um grupo ou categoria (cf. Bobbio, 2000, p. 60).

A categoria daqueles que se especializam e se pretendem perpetuar como representantes não está restrita aos altos cargos da política, mas nos espaços de representação comunitária isso também acontece. As pessoas que estão à frente das entidades comunitárias detêm o “controle”

do público que participa dessas, quer pela capacidade de barganha política junto aos órgãos promotores de políticas públicas, o que traz benefícios diretos para a comunidade, quer pela articulação política que são capazes de promover.

Dessa forma, a rotatividade de representantes fica comprometida e as mesmas pessoas continuam, durante muito tempo, na condução das entidades. De toda maneira, há um rodízio interno nas diretorias dessas entidades por meio de acordos entre seus membros. Assim, muda-se de cargo, mas a posição dentro da entidade continua igual.

Na discussão da representação política, dois aspectos devem ser considerados: a existência de um caráter individual que se revela pela proximidade entre representante e representado, o que é bastante visível em eleições municipais; e um caráter coletivo, pois a representação é feita mediante partidos e associações diversas.

A representação política no Brasil está em crise. Acreditamos que os maiores agravantes desta crise são a falta de controle sobre o comportamento político dos representantes e a inexistência de um acompanhamento sistemático das propostas governamentais. Assim, temos na sociedade brasileira, com todos os avanços democráticos, a persistência de “políticos de sobrenomes” que se sobressaem, na maioria das cidades pequenas, aos que apresentam projetos políticos que prezam pelos ideais democráticos.

A democracia participativa, no entanto, surgiu na década de 1960, como lema das manifestações dos movimentos estudantis pertinentes à nova esquerda, e se difundiu em toda a classe trabalhadora, com base na idéia de que deveria haver considerável participação dos cidadãos nas decisões governamentais. Esta difusão foi tão ampla que os governos nacionais começaram a adotar o estandarte da participação (cf. Macpherson, 1978, p. 97).

Segundo Pateman (1992), a democracia participativa é um regime político que engendra o desenvolvimento humano, aumenta o senso de eficácia, reduz o senso de distanciamento dos centros de poder, nutre uma preocupação com problemas coletivos e contribui para a formação de um corpo de cidadãos ativos e conhecedores, capazes de terem um interesse mais agudo pelos assuntos governamentais.

Deste modo, existe uma distinção entre a concepção dos teóricos da democracia participativa e dos da teoria democrática como um todo: a ênfase dada à participação cidadã no processo político de tomada de decisão. A democracia participativa protege de forma complementar

as instituições políticas e provoca um efeito psicológico sobre aqueles que delas participam, assegurando uma inter-relação contínua do funcionamento das instituições e da qualidade e atitude dos indivíduos que interagem dentro delas (cf. Pateman, 1992, p. 35).

Para a democracia participativa materializar-se, precisaria existir uma conexão entre os indivíduos e as instituições, de modo que a ação social e política dos cidadãos estejam em consonância com os tipos de instituições existentes. Talvez resida, nesse aspecto, um dos maiores entraves à democracia: não existe conexão entre os indivíduos e as instituições, pois, a mudança ocorrida em algumas instituições não é acompanhada de uma mudança na postura de seus participantes.

Um exemplo evidente desse descompasso entre instituições e indivíduos é a implementação dos conselhos gestores de políticas públicas. Há, pois, um esforço por parte das instituições públicas em democratizar as políticas e em descentralizar os recursos, mas os representantes das entidades que participam desses espaços ora transferem seus modos particulares de resolver os problemas, ora são as instituições públicas que resistem aos anseios de mudança dos que dela participam, o que resulta em obstáculo para o funcionamento desses conselhos.

A tentativa da democratização dos espaços pela partilha do poder nem sempre acontece devido às incompatibilidades de objetivos dos que se propõem a dividir o poder. Se, por um lado, os governos pretendem dividir o poder apenas para dar uma ilusão de um governo participativo, por outro, os cidadãos ativos querem deixar as suas “digitais” nas decisões, pois se auto-afirmam sujeitos políticos efetivamente preocupados com a resolução de problemas coletivos.

Além dos problemas citados, há outros a serem enfrentados no processo de adoção da democracia participativa. O primeiro, é a apatia política de grande parte da população, agravada, ora pelo discurso de que uns participam e decidem pela maioria, ora pelo descrédito de tais práticas. É recorrente a espera por resultados imediatos, mas, como a democracia participativa constitui um processo lento, muitos optam por naturalizar o discurso que “a participação não leva a lugar algum”. Esse discurso está fortemente presente nas comunidades que participam do OP de Campina Grande, principalmente por causa da impossibilidade de o governo atender, em tempo hábil, as demandas priorizadas pelas comunidades. Estas passam a não dar mais credibilidade ao processo;

muitas vezes, deixam de participar das reuniões e ainda fazem propaganda contrária, enfraquecendo o processo de participação e suscitando, cada vez mais, a apatia política. O segundo problema é a possibilidade de cooptação de lideranças. Como as decisões são tomadas em conjunto – sociedade civil e governo –, os representantes da sociedade estão sujeitos a arranjos políticos com o governo, principalmente se a sua inserção nesses espaços estiver atrelada a uma associação que tenha relação de “dependência” com o governo ou algum outro político que tenha influência junto a esse. Um terceiro problema refere-se à falta de “vontade política”<sup>2</sup> dos governos em implementar práticas democráticas na gestão municipal. Mesmo com a garantia desses espaços democráticos, a iniciativa depende da vontade política do dirigente municipal, da capacidade política do Legislativo para pressionar o Executivo ou, ainda, do nível de organização da sociedade civil para reivindicar o funcionamento desses espaços.

Com a idéia de complementaridade entre a democracia representativa e a democracia participativa ou até mesmo de articulação entre ambas, surge a discussão da democracia deliberativa – sistema que mistura democracia direta com democracia representativa. Este sistema se refere aos mecanismos de representação política, caracterizados pelo envolvimento dos indivíduos como cidadãos políticos ativos, construtores de consensos, por meio de diálogos interativos no decorrer do processo de participação, na geração e na elaboração de políticas públicas (cf. Gohn, 2001, p. 42).

Considerando que a democracia supõe a implementação de novas oportunidades capazes de criar, modificar e revisar interesses e preferências, por meio do discurso argumentativo, acreditamos que o OP, de um modo geral, apresenta elementos da democracia participativa e da democracia deliberativa. No entanto, pelo menos neste trabalho, tomamos a democracia participativa como pano de fundo para a efetivação do OP de Campina Grande. Vale lembrar que a democracia participativa quase sempre envolve elementos de representação: o OP é um exemplo claro disso, pois se mesclam elementos de democracia direta, nas assembleias locais e regionais com mecanismos de representação, a exemplo da eleição dos conselheiros.

---

<sup>2</sup> Vontade política é entendida aqui como predisposição dos governos para desenvolverem as práticas democrático-participativas (Avritzer, Navarro, 2003; Avritzer, 2002).

O OP é uma forma de administração pública que procura romper com a tradição autoritária e patrimonialista das políticas públicas, recorrendo à participação direta da população em diferentes fases da preparação e da implementação orçamentária, com preocupação voltada à definição de prioridades relacionadas à distribuição dos recursos de investimentos (cf. Santos, 2002, p. 466). Desse modo, no OP, mediante participação direta, os cidadãos procuram soluções para os problemas que lhes afligem, além de deliberar sobre as mais diversas políticas públicas, por meio de plenárias temáticas e do conselho, e sobre a implementação delas.

Dessa forma, a democracia participativa apresenta-se como pano de fundo para a implementação do OP e, de modo especial, para o funcionamento do CONSE. Assim, ao mesmo tempo em que estamos pensando sobre os avanços e impasses da atuação do CONSE, estamos, de certa maneira, abrindo uma discussão sobre o bom desempenho ou não da democracia participativa.

## OS CAMINHOS METODOLÓGICOS

Na pesquisa, foi priorizada a observação participante (Cardoso, 1986) pelo monitoramento do processo do OP, o que permitiu o contato direto com os atores sociais e possibilitou uma ruptura da relação de exterioridade entre o investigador e os sujeitos da pesquisa. Acredito que essa técnica foi de suma importância na busca de respostas às questões da pesquisa, além de me permitir “viver entre os nativos” (Malinowski, 1984) e presenciar alegrias e tristezas, lutas e conquistas, brigas e acordos, sorrisos e lágrimas. No entanto, procurei ter o “cuidado de não cair na armadilha de transformar a observação participante em participação observante, ou seja, de cair num abismo, de um lado a neutralidade e do outro a subjetividade” (Cardoso, 1986, p. 95).

A utilização da pesquisa documental como recurso metodológico fez-se necessária, pois o OP de Campina Grande, apesar de ser uma prática política recente, já conta com arquivos: atas das reuniões ordinárias, planilhas de prioridades por região e por temática, grade de carências, Regulamento Geral, Regimento Interno do CONSE e relatórios de demandas. Todo esse acervo de documentos foi relevante na análise

final, sem contar com outros documentos que foram aparecendo no decorrer do trabalho.

O registro das informações foi feito por anotações no caderno de campo e no diário de campo. Foram realizadas 17 entrevistas com conselheiros do OP entre dezembro de 2003 e março de 2004, sendo três representantes do governo, um do Legislativo e treze da sociedade civil. Com a realização dessas entrevistas, pretendia dar “voz” aos sujeitos como forma de aprofundar questões que foram identificadas no momento da observação e da leitura prévia da documentação catalogada. Essas questões, portanto, serviram de base para a construção do roteiro de entrevista.

As entrevistas evidenciaram fatos e informações que possibilitaram o delineamento do perfil sociológico dos conselheiros do OP. Já o perfil institucional do CONSE se tornou possível mediante a análise minuciosa dos documentos e da dinâmica de funcionamento do CONSE.

A partir das técnicas utilizadas, peculiares ao trabalho de campo antropológico, privilegiou-se a análise qualitativa da atuação dos conselheiros do OP de Campina Grande, ou seja, uma análise que trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes (Minayo, 2003, p. 23), o que não exclui o uso de dados quantitativos, visto que o processo do OP, por tratar de recursos financeiros, vai exigir uma abordagem diferenciada capaz de mesclar, na mesma análise, dados qualitativos e quantitativos.

A fase de sistematização dos dados levou à análise do conjunto de informações acumuladas no trabalho de campo. Utilizou-se a análise de conteúdo das falas dos sujeitos da pesquisa, entendendo como análise de conteúdo o “conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens” (Bardin, 1977, p. 38). Com isso, procurei desvendar o conteúdo subjacente ao que está sendo manifestado, sem excluir as informações estatísticas.

## ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

O OP é um espaço de discussão de problemas, de identificação de demandas e de acompanhamento na execução de demandas. Acima de tudo, é um espaço em que os cidadãos decidem sobre as suas vidas e sobre como melhorar as condições necessárias para uma vida mais digna. Entretanto, há um fator a ser considerado: os cidadãos estão acostumados a “receber” as decisões já prontas, daí a dificuldade de consolidação das gestões democrático-participativas na sociedade. As práticas participativas de planejamento do orçamento não se restringem apenas a novos espaços de participação da sociedade civil, mas têm contribuído para a construção de inovações na gestão das políticas públicas.

Como explicitado neste estudo, o OP de Campina Grande foi instituído em um contexto adverso, em que se tentava alargar os mecanismos de participação cidadã, ao mesmo tempo em que havia todo um controle por parte do governo sobre os sujeitos participativos, mediante a participação excessiva de assessores do Executivo e do Legislativo.

A base da participação no OP em Campina Grande, visto que é formada por inúmeras organizações existentes na cidade – associações, SABs, clubes de mães, sindicato, movimentos sociais, ONGs –, teoricamente, seria propícia à democracia (cf. Putnam, 1996). No entanto, a participação nesses espaços muitas vezes acontece de maneira tutelada, baseada em relações políticas diversas, como demonstrado neste estudo. Nesse contexto, o grande número de entidades associativas existentes na cidade não atribui à gestão pública um caráter democrático e, na maioria das vezes, a autonomia dessas entidades é comprometida por acordos políticos com o governo. Assim, a simples existência das associações não influencia os níveis de democracia, embora a participação qualificada desses espaços comunitários leve ao bom desempenho das instituições democráticas.

Pelo fato de a base que dá sustentação ao OP de Campina Grande ser proveniente dessas associações, seria interessante, em um estudo posterior, observar como se apresenta a diferença de posturas entre os participantes do OP advindos das entidades associativas da cidade e os participantes das comunidades que não estão ligados a alguma entidade.

Cumprе ressaltar, ainda, que as informações costumam a ser difundidas no processo: o governo detém as informações de cunho técnico e

político-administrativo e não as repassa sistematicamente aos participantes do OP. Isso se agrava ainda mais pela ausência de capacitação dos conselheiros e delegados e pelo baixo nível organizacional das entidades da sociedade civil para cobrar mais eficácia no atendimento das demandas aprovadas no trajeto participativo. Além disso, um outro agravante é a falta de capacidade e de maturidade administrativa para conduzir o processo. Assim sendo, o governo permite que o número de demandas sociais apresentadas no processo de participação seja superior aos recursos disponibilizados pelo governo.

O conselho do OP tem uma atuação ainda direcionada à discussão de problemas específicos, principalmente no que se refere às demandas hierarquizadas e não atendidas. Esse tem sido o maior entrave ao processo de aprendizagem no CONSE, que, no momento atual, deveria pensar a cidade de forma global, mas gasta muito tempo discutindo problemas localizados.

Desse modo, a função fiscalizadora do conselho fica comprometida, uma vez que, mesmo com a retomada da comissão de fiscalização e acompanhamento de obras, não consegue deixar a discussão de obras não atendidas para essa comissão, discussão que acaba sendo o principal ponto de pauta da maioria das reuniões.

No entanto, a atuação dos conselheiros não se restringe à participação nas reuniões ordinárias e extraordinárias do CONSE. Eles também compõem a secretaria executiva e as comissões de fiscalização de obras, de metodologia e de orçamento. Além dessa atuação direta nas instâncias do CONSE, os conselheiros, em sua grande maioria, atuam em suas entidades de origem no intuito de angariar benefícios para suas comunidades.

As relações antes desenvolvidas entre conselheiros e governo interferem, explícita ou sutilmente, na atuação dos conselheiros, dificultando, assim, o estabelecimento de uma postura autônoma nos momentos de tomada de decisões.

Desse modo, o OP em Campina Grande passa, atualmente, por um processo de construção, procurando avançar e ganhar força como instrumento de promoção de uma cultura cidadã e de participação popular. Essa construção tem sido feita lentamente, e por isso tem recebido fortes críticas de alguns segmentos da sociedade.

Se compararmos o número de moradores das regiões orçamentárias com o número de participantes do processo de decisão, veremos que a

participação cidadã ainda é tímida, pois pouco mais de 3% dos moradores das regiões orçamentárias comparecem às atividades diretas do processo e, o mais agravante, é que nesse percentual de participantes, a maioria dos representantes de organizações da sociedade civil – clubes de mães, associações de moradores e SABs – está vinculada ao governo municipal. Além disso, a falta de transparência no processo e o não atendimento às demandas priorizadas pelo OP colocam em dúvida a própria legitimidade do processo.

Devemos considerar que a capacidade de resolução do conselho com relação às demandas que lhes são apresentadas no processo de participação ainda é questionada, ao passo que a Câmara de Vereadores goza de força representativa e de poder para conseguir “benefícios” para as comunidades. Na maioria das vezes, as formas utilizadas por esses representantes não são claras à toda sociedade.

Com isso, podemos afirmar que, no atual contexto de participação, não se luta mais pela conquista de espaços políticos de participação social em decisões que interferem na administração e nos destinos dos recursos públicos. Na realidade, espera-se que seja efetivada uma participação real nesses espaços, pois, a pouca participação e a participação tutelada nas instâncias do OP dificultam a consolidação da gestão democrático-participativa.

OP em si é uma prática interessante de democratização da gestão pública. Entretanto, o local em que é implementado pode comprometer a sua dinâmica e eficácia. Para o bom desempenho do CONSE, é preciso que haja uma articulação entre as demandas sociais e a eficiência do governo em atendê-las (cf. Putnam, 1996). No caso analisado neste estudo, o OP apresenta características de uma prática não consolidada, uma vez que o risco de não continuidade do processo está presente nas preocupações de seus participantes.

O OP de Campina Grande, por sua vez, apresenta algumas características que nos impedem de fazer grandes previsões sobre sua continuidade. Em primeiro lugar, há ausência de uma política de planejamento estratégico pelo Plano de Investimentos do município. Assim, os investimentos disponibilizados para discussão no OP não são compatíveis com o acervo de demandas da comunidade. Este se constitui em um dos maiores limites à consolidação do OP. Em segundo lugar, havia uma incerteza sobre a continuidade da administração petista no município.

Fato que se confirmou no pleito eleitoral seguinte, em 2004, quando a prefeita Cozete Barbosa ficou de fora da disputa pela prefeitura, ainda no primeiro turno. O segundo turno foi disputado pelos PSDB e PMDB, saindo vitorioso o candidato Veneziano Vital do Rego (PMDB). Essa incerteza ocorria pelo fato de o OP não ser um projeto político consolidado, mas um programa que está à mercê do modo de governar dos representantes eleitos. Por último, há um distanciamento entre os idealizadores do OP no Brasil, o PT, e a prática do OP de Campina Grande, pois ocorre, a partir da gestão petista na cidade, um esvaziamento da participação da população nas instâncias do OP. Dessa forma, o futuro do OP em Campina Grande depende tanto de uma decisão política do governo de dar mais autonomia aos partícipes, atendendo também às demandas apresentadas e aprovadas no processo de participação cidadã, quanto de uma pressão efetiva da sociedade civil. Com isso, o OP resgataria a credibilidade junto à comunidade.

A nosso ver, o OP não consegue ter maior visibilidade perante a sociedade, de um lado, devido aos entraves impostos pela incapacidade administrativa de compatibilização entre o que é necessário e os recursos disponibilizados para sua execução e, de outro, pela permanência de práticas políticas clientelistas, que “teimam” em acompanhar tanto os representantes do governo quanto os representantes das organizações da sociedade. Isso, infelizmente, ainda interfere nas decisões tomadas no processo de participação no OP.

Acreditamos, enfim, que a continuidade e o sucesso do OP em Campina Grande dependem tanto da cooperação do governo municipal, com a mudança de postura política em relação ao OP, quanto de uma articulação entre os interessados: Executivo, Legislativo e representantes das comunidades.

De todo modo, o OP apresenta-se como uma solução viável no tocante à promoção de uma mudança na gestão dos recursos públicos de Campina Grande, desde que alguns requisitos sejam observados, a saber: cumprimento do Regulamento Geral, atendimento eficaz das solicitações das comunidades, respeito do governo pelos participantes do processo e articulação de todas as forças políticas capazes de contribuir para a consolidação do OP, inclusive conselhos gestores e fóruns específicos.

Neste sentido, convivemos com a possibilidade de mudança no desenho institucional, resultando na eficiência dos instrumentos de

controle democráticos e no aumento da eficácia no monitoramento de políticas públicas, ao mesmo tempo em que esbarramos na persistência de práticas políticas herdeiras do autoritarismo.



Adriana Freire Pereira

Natural de Campina Grande – PB. Graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual da Paraíba – UEPB – em Campina Grande. É Mestre em Sociologia pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Campina Grande – UFCG. A sua dissertação, *A gestão democrática do Conselho Municipal do Orçamento Participativo de Campina Grande – PB: impasses, desafios e avanços*, foi orientada pelo Prof. Dr. Márcio de Matos Caniello, da Universidade Federal de Campina Grande – UFCG. Atualmente é professora substituta da Universidade Estadual da Paraíba – UEPB, coordenadora do projeto de extensão “Laboratório Itinerante” da Pró-Reitoria de Extensão e Assuntos Comunitários da UEPB e coordenadora de extensão do Departamento de Serviço Social. Ex-bolsista IFP, turma de 2002. E-mail: [adriana\\_jua@yahoo.com.br](mailto:adriana_jua@yahoo.com.br); [adrikafreire71@hotmail.com](mailto:adrikafreire71@hotmail.com)

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AVRITZER, L. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, B. de S. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 561-598 (Coleção Reinventar a Emancipação Social: para Novos Manifestos)
- AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (org.) *A Inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BOBBIO, N. *O Futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de política*, 1. 12. ed. Brasília: Editora UnB; São Paulo: Imprensa Oficial, 2002.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.
- CAMPINA GRANDE (Município). Coordenadoria do Orçamento Participativo. *Regimento interno do Conselho Municipal do Orçamento Participativo*. Campina Grande, 2000.

- CARDOSO, R. C. L. As Aventuras antropológicas em campo ou como escapar das armadilhas do método. In: CARDOSO, R. C. L. (org.) *A Aventura antropológica: teoria e pesquisa*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 95 – 125
- DAMATTA, R. *Contado mentiroso: sete ensaios de antropologia brasileira*. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.
- GENRO, T.; SOUZA, U. de. *Orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1997.
- GOHN, M. da G. *Conselhos gestores e participação sócio-política*. São Paulo: Cortez, 2001. (Coleção Questões de Nossa Época)
- LYRA, R. P. (org.) *A Nova esfera pública da cidadania*. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 1996. As vicissitudes da democracia participativa no Brasil, p. 27 - 48
- MACPHERSON, C.B. *A Democracia liberal: evolução e origens*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1978.
- MALINOWSKI, B. *Argonautas do Pacífico Ocidental*. São Paulo: Abril Cultural, 1984, p. 17-34. (Coleção Os Pensadores)
- MINAYO, M. C. de S. (org.) *Pesquisa social, teoria, método e criatividade*. 22. ed. Petrópolis: Vozes, 2003.
- PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PUTNAM, R. D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- SANTOS, B. de S. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva, p. 455-560. (Coleção Reinventar a Emancipação Social: para Novos Manifestos)

# O exercício da participação popular através do Conselho Nacional de Saúde nos anos 90

*Paulo Henrique de Souza*

## RESUMO

O artigo discute a participação popular por meio do Conselho Nacional de Saúde entre 1990 e 2000. Baseia-se em pesquisa qualitativa, exploratória e descritiva, de fevereiro a abril de 2005, na qual foram feitas 12 entrevistas com conselheiros e ex-conselheiros (escolhidos pelo método não probabilístico por cotas), que atuaram por pelo menos 12 meses (consecutivos ou não) na instituição, dentro do período analisado. Também foram ouvidos dois ex-coordenadores desse conselho, que não tinham direito a voto no fórum, mas com posto de destaque dentro da estrutura. O discurso dos atores foi analisado segundo quatro dimensões (ambiente, políticas públicas, poder e estratégias), inspiradas em resultados de Burrell e Morgan, e Kingdon, que permitiram compreender alguns aspectos da participação popular no campo e da elaboração das políticas federais de saúde no Brasil.

### **PALAVRAS-CHAVE**

SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE — CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE — PARTICIPAÇÃO POPULAR — POLÍTICAS PÚBLICAS

## INTRODUÇÃO

O Sistema Único de Saúde – SUS – nasceu com a nova Constituição, em 1988, apoiado em um conjunto de princípios e de linhas diretivas, entre eles a participação popular na elaboração e avaliação das políticas públicas para este setor (Noronha, Soares, 2001; Souza, 2001; Alves-Souza, Saliba, 2003). Essa concepção reflete as reivindicações do Movimento da Reforma Sanitária, que defendia a saúde como um terreno de prática política e um instrumento de redemocratização (Gershmann, 1995; Escorel, 1999; Escorel, 2000; L'Abbate, 2003). A operacionalização desta participação popular aconteceu em 1990, com a criação dos conselhos de saúde destinados a atuar em todos os níveis de gestão (municipal, estadual e federal) como espaços privilegiados de acompanhamento do SUS (Alves-Souza, Saliba, 2003; Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde – CONASS, 2003a, 2003b). Dentro deste contexto, destaca-se o Conselho Nacional de Saúde – CNS –, apontado como uma referência ao funcionamento destes fóruns (Lucchese, 2004). Ele existe formalmente desde 1930, mas antes do SUS possuía apenas um caráter consultivo e não representativo da sociedade (Escorel, 1999; Brasil, 2002b). O novo papel do CNS dentro do sistema de saúde nacional começou a ser exercido depois de 1990, segundo regras que definiam sua missão, sua composição e seu funcionamento e que não mudaram de forma significativa até 2000 (CONASS, 2003a; CONASS 2003b).

Esse conselho passa a ser um espaço de mediação entre as prioridades da gestão e as necessidades da população. Apesar da importância política e institucional que representou a reformulação dos conselhos de saúde, e do CNS de forma particular, os relatórios das conferências nacionais de saúde acontecidas na década de 1990 indicam um desafio ao princípio da participação popular na elaboração e avaliação das políticas públicas de saúde: a inserção em um contexto de ideal democrático, quer dizer, em que a participação dos cidadãos na tomada de decisões confronta-se aos interesses públicos e privados (Gohn, 2004). Sendo assim, considerando o CNS um espaço legal dessa participação, a seguinte questão se impôs em nossa pesquisa: “Como o princípio constitucional da participação popular se materializou por meio do Conselho Nacional de Saúde no espaço público da saúde, no Brasil, nos anos 90?”.

## OBJETIVO E JUSTIFICATIVA

O objetivo geral deste estudo é compreender a maneira pela qual esse princípio incluído na Constituição de 1988 foi exercido entre 1990 e 2000. Especificamente, queremos descrever e analisar a percepção de conselheiros, ex-conselheiros e ex-coordenadores do CNS quanto à prática da participação popular, assim como descrever e analisar de que modo essas mesmas fontes de informação percebem a relação entre a participação popular e o processo de elaboração de políticas públicas de saúde. Acreditamos que as conclusões serão úteis a outros pesquisadores interessados no fenômeno da participação popular na esfera das políticas públicas em saúde no Brasil, bem como nos mecanismos de funcionamento do Conselho Nacional de Saúde. O estudo constitui também um instrumento útil para os diferentes grupos da sociedade e, mesmo do governo, interessados em desenvolver estratégias de ação no espaço público no qual o CNS está inserido.

## MARCOS CONCEITUAIS

A questão de pesquisa e os objetivos apresentados nos orientaram a desenvolver este estudo à luz de três aspectos principais: a) a materialização do poder nos fóruns de decisão coletiva; b) as relações de interesse no espaço público da saúde; e c) o papel da participação popular no processo de construção das políticas públicas. Esses temas são pertinentes ao entendimento das atividades do CNS, o que foi identificado pela leitura de documentos de referência sobre a participação popular no âmbito do SUS (Brasil, 2001a, 2002a, 2002b). Esses aspectos foram analisados com o auxílio de literatura pertinente, sendo que muitas questões abordadas foram úteis também às etapas de análise e discussão dos resultados.

### A materialização do poder nos fóruns de decisão coletiva

Entre as várias definições desse fenômeno salientamos um ponto comum: uma relação de poder se configura quando um indivíduo tem a possibilidade de afetar a existência de outro (Weber, 1959; Hatch

2000; Mintzberg, 2003a; Russel, 2003). Mas como se exerce o poder? O trabalho de Dahl (1971) orienta esta resposta, ao apresentar o poder como a resultante de uma relação pela qual **A** exerce influência sobre **B** com o objetivo de fazer com que este último realize uma ação que, sem essa interferência, não se produziria. Um elemento complementar, que auxilia na percepção desse aspecto relacional, foi introduzido por Blau (1964). Para ele, os elos estabelecidos entre dois ou mais indivíduos se constroem no contexto de trocas caracterizadas por um estado de desequilíbrio e de desigualdades. Assim, o poder pertencerá àquele que tenha maior número de meios à disposição (quantidade), ou os mais escassos ou raros (exclusividade), ou os de maior valor (importância), conforme podemos ver em Mintzberg (2003b), Kingdon (2003), Hatch (2000) e Morgan (1999).

No entanto, alguns estudiosos propõem alternativas de análise do poder, de forma a superar os limites do controle dos meios ou das dificuldades relacionais. Crozier e Friedberg (1977) defendem que os grupos considerados menos influentes podem se contrapor à autoridade formal, utilizando as “zonas de incerteza”, ou seja, brechas advindas da imprevisibilidade. Para eles, isso contribui para a transformação de acordos com interesses distintos dos predominantes. Lemieux (1998, 2002), com base na sua “teoria das coalizões”, defende a gestão dos meios com o objetivo de reduzir divergências pela construção de vínculos e pela realização de transações dentro de um mesmo grupo. Segundo ele, essa dinâmica leva à formação de alianças estratégicas, consensuais e não duradouras baseadas nas relações de afinidade, hostilidade e/ou neutralidade entre os atores (ambiente interno) contra adversários comuns (ambiente externo).

## As relações de interesse no espaço público da saúde

Neste estudo, temos como foco o papel da política na definição do interesse público. O conceito de políticas públicas é visto por diferentes autores como o conjunto de medidas adotadas pelas autoridades administrativas, com vistas a responder às necessidades identificadas na sociedade. Trata-se de um processo de escolhas, com base em critérios técnicos e de consenso, de o que fazer e de o que não fazer (Dye, 1984; Meny, Thoenig, 1989; Ribeiro, 1997). Contudo, é Habermas (1993) quem apresenta um conceito de políticas públicas que abre

uma nova perspectiva para esse campo. Segundo ele, a política pública é a solução proposta pelo Estado, por meio de seus representantes, a um problema geral no interior de um espaço de mediação no qual se insere a publicização das ações e a opinião pública. Por sua vez, Fassin e Dozon (2001) defendem que a saúde pública constitui uma esfera de intervenção política na medida em que representa um campo de conhecimentos, de estratégias e de cuidados nos níveis de promoção, prevenção e proteção ao bem-estar individual e coletivo.

### O papel da participação popular no processo de construção das políticas públicas

A participação popular, entendida como o envolvimento da sociedade mediante conselhos de saúde na discussão, análise, acompanhamento e avaliação de políticas e programas da área, é uma condição essencial para o funcionamento do modelo de atenção no Brasil, prevista em lei e em regras que regulam o SUS (Brasil, 1993, 2002b; Brasil, 2001a; CONASS, 2003a). No caso do CNS, essa participação prevê que usuários (portadores de patologias, associações de interesse comunitário, etc.), comunidade científica, profissionais e trabalhadores da saúde, prestadores de serviço (públicos e privados) e gestores tenham representantes neste fórum, definidos pelas entidades, associações e grupos mobilizados e reconhecidos pela sociedade. Eles assumem a missão de trabalhar pela defesa do bem-estar coletivo. Estudos indicam que no campo da Saúde Pública a proposta de participação popular surgiu como consequência da redução de confiança da população nas instituições governamentais e se configurou como uma tendência identificada em várias reformas do setor, implementadas em diferentes países, ainda que nem sempre com a mesma denominação. Vários estudos sustentam a participação popular na elaboração de políticas públicas de saúde como um instrumento de aperfeiçoamento dos serviços oferecidos (Hegan, 2000; Jacobi, 2002; Serapioni, 2003). Há a crença de que a proposta da participação popular reforça a promoção do bem-estar, o desenvolvimento dos povos (Frankish et al., 2002; Florin, Dixon, 2004), assim como a valorização dos direitos comuns e individuais (Bosi, Affonso, 1998). Se, por um lado, a participação popular conta com defensores, por outro, ela possui adversários. Estes acreditam, entre outros pontos,

que só os profissionais da saúde são os legítimos responsáveis pela tomada de decisão na área, que a proteção dos direitos individuais pode comprometer a qualidade dos serviços e que a proposta pode garantir um espaço na esfera de planejamento e execução de ações para pessoas sem conhecimento profundo sobre os problemas em jogo (Bogus, 1998; Brasil, 2002b).

## MARCOS TEÓRICOS

Dois modelos teóricos foram utilizados como fundamento para esta investigação: *Agendas, alternatives and public policies* [*Agendas, alternativas e políticas públicas*], de Kingdon (2003) e a “teoria dos sistemas referenciais”, de Burrell e Morgan (1979). Os trabalhos realizados por esses autores têm inspirado estudos nos campos organizacionais e de políticas públicas. Alguns dos elementos que compõem os arcabouços teóricos propostos, os quais agrupamos em quatro dimensões (ambiente, políticas públicas, poder e estratégias), serviram de inspiração à análise do discurso dos atores entrevistados.

### “Agendas, alternativas e políticas públicas”

Kingdon (2003) crê que as “agendas” e as “alternativas” se materializam na esfera de tomada de decisões na medida em que o Estado opta por uma ou outra, influenciado pela vida cotidiana. Segundo o teórico, os atores vinculados ao processo de construção de agendas, alternativas e políticas públicas se dividem em duas grandes categorias. A primeira é constituída pelos indivíduos ou grupos que se encontram dentro do Estado (gestores, funcionários e políticos) e a segunda, pelos que estão fora (grupos de interesse, pesquisadores, intelectuais, consultores, mídia e opinião pública). Assim, explica Kingdon (2003), a interação desses atores influencia o Estado no processo de tomada de decisão em razão de três correntes (a dos problemas, a das soluções e a das políticas) que pesam no momento da escolha. A noção de “janelas” é o último elemento a ser considerado nessa abordagem proposta. De acordo com sua lógica, a adoção de uma nova idéia ou de mudanças de orientação de um projeto pode ser mais fácil com o aparecimento de certos fenômenos ou even-

tos. Essas “janelas”, geralmente em número pouco elevado e de curta duração, podem modificar a ordem de prioridades da gestão e mesmo aumentar a receptividade das propostas na sociedade.

### Teoria dos sistemas referenciais

Na teoria dos sistemas referenciais, Burrell e Morgan (1979) afirmam que o funcionamento de uma organização gravita ao redor de três pilares: o conflito, os interesses e o poder. Os autores afirmam que, segundo a importância atribuída a cada uma dessas dimensões, uma organização pode ser classificada de unitarista, pluralista ou radical. O sistema referencial unitarista prevê uma organização integrada, na qual os indivíduos e os diferentes grupos dividem os mesmos objetivos e valores. A relação baseada na hierarquia surge como uma forma de interação, sobretudo nas organizações ou grupos humanos de difícil gestão. O sistema referencial pluralista privilegia uma sociedade na qual os diferentes grupos negociam e rivalizam a fim de obter uma parte do poder existente. A aceitação da dimensão política da organização e o estímulo ao debate, para gerar consenso, representam algumas das características deste modelo. Finalmente, o sistema referencial radical, ainda de acordo com Burrell e Morgan (1979), expressa uma visão de mundo segundo a qual a sociedade constitui um campo de batalha de interesses e de conflitos de classe.

## ELEMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa se inscreve na tradição da abordagem qualitativa, que permite a análise de situações e acontecimentos, utilizando como âncoras a percepção, as emoções e os valores dos sujeitos entrevistados, o que privilegia o ponto de vista das representações sociais na compreensão da realidade (Mayer et al., 1993). Dois outros aspectos permitem categorizar de forma ainda mais precisa esta investigação: suas características exploratória e descritiva. O primeiro aspecto se observa na faculdade de levar o pesquisador, os participantes do estudo e a sociedade a se familiarizarem com um tema pouco abordado pela literatura científica. O segundo aspecto transparece na descrição atenta dos mecanismos

ligados ao fenômeno em questão. Este estudo foi delimitado em razão de três aspectos: tema, terreno de execução e período de abrangência. Quanto à temática, a questão central indica que o estudo será feito a fim de aumentar a compreensão sobre a efetiva participação popular no Brasil no campo das políticas públicas de saúde. O CNS, localizado em Brasília, constitui o espaço da investigação. O estudo se ateve ao período compreendido entre 1990 – ano de criação do CNS – e 2000 –, fim da primeira década de atividades do fórum. Trata-se de uma década rica em transformações sociais e políticas no país, que inclui a eleição e posterior *impeachment* do presidente Fernando Collor de Mello e as duas eleições do presidente Fernando Henrique Cardoso. No campo da saúde, foi o período de operacionalização do SUS e da própria participação popular no âmbito dos conselhos de saúde.

A população-alvo do estudo se compõe de membros e ex-membros titulares do CNS, que ocuparam o posto de conselheiro entre 1990 e 2000 e que participaram de pelo menos 12 reuniões (consecutivas ou não). Um levantamento informal feito nos arquivos mostrou que 47 indivíduos atendem essa condição. No entanto, como cinco já faleceram, o número caiu para 42. Resolvemos também considerar, como parte do público-alvo do estudo, os coordenadores do CNS, que, embora não tenham direito de voto neste fórum, exercem importante papel na sua estrutura, conforme ficou demonstrado nas entrevistas. Desse modo, como seis pessoas exerceram essa função entre 1990 e 2000 e todos estão ainda vivos, a população-alvo aumentou para 48 indivíduos. Considerando a divisão interna do CNS por segmentos, decidimos privilegiar um método de amostragem não probabilístico por cotas, pelo qual tentamos reproduzir o mais fielmente possível as características da população estudada no período em análise. Assim, obedecendo à proporção de cadeiras no plenário do CNS, a metade dos entrevistados foi de usuários do SUS e a outra metade dividida igualmente entre os outros três segmentos de conselheiros (gestores, profissionais da saúde e prestadores de serviço). O número de coordenadores encontrados foi igual à cota de gestores, profissionais e prestadores de serviço. Os participantes foram recrutados entre 1º e 20 de fevereiro de 2005, quando receberam um folheto de informação com dados sobre a pesquisa e um formulário de consentimento livre e esclarecido. Esse documento indicou todos os direitos daqueles que aceitavam participar do estudo,

e esses foram lembrados no momento da entrevista. Salientamos que a coleta de dados teve lugar apenas após a assinatura do formulário. Entre todos os convidados, 17 aceitaram dar entrevista sobre o tema e dois desistiram, alegando falta de tempo.

Levando em conta os limites e os objetivos da investigação, decidimos utilizar o critério de saturação de dados durante a etapa de coleta de informações. Desta maneira, consideramos o tamanho da amostra adequado quando, por ocasião da entrevista, não surgiram novos dados ou opiniões que suscitasse novas pistas, o que aconteceu na 14ª entrevista. As entrevistas foram semidirigidas junto à amostra selecionada. Um guia semi-estruturado serviu de ponto de orientação aos encontros. Todas as conversas foram gravadas e depois transcritas. Para assegurar o anonimato e o caráter confidencial das fontes, tanto as fitas como as transcrições foram codificadas. Considerando a importância do discurso dos atores na pesquisa, foi privilegiado um processo de análise e de tratamento das informações, com base nas representações sociais dos participantes. A escolha dessa abordagem foi feita por que ela permite identificar o senso oculto dos fatos e da realidade confessada (Hamelin-Brabant, 2000). Segundo Moscovici (2003), as expressões colhidas dão forma às ações, aos objetos, aos laços, às atitudes, às pessoas e aos acontecimentos que integram a realidade dos participantes e expressam sua visão do mundo. As expressões, por sua vez, demonstram igualmente a força das percepções impostas e transmitidas que são o produto de elaborações feitas ao longo do tempo.

## DESCRIÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O procedimento de análise dos resultados desta pesquisa considerou quatro dimensões definidas com base nos modelos teóricos de Burrell e Morgan (1979) e de Kingdon (2003): o ambiente (interno e externo), as políticas públicas, o poder e as estratégias. No interior de cada uma delas, encontram-se os temas (materialização do poder, relações de interesse no espaço público da saúde e papel da participação popular no processo de construção das políticas públicas) que privilegiamos neste estudo e que, por sua vez, orientaram as entrevistas que realizamos. As principais tendências percebidas estão delineadas nos quadros 1, 2, 3 e 4,

que evidenciam, de maneira condensada, as percepções majoritárias ligadas ao fenômeno estudado.

**Quadro 1. Síntese dos resultados – o CNS e o ambiente.**

Dimensão		Percepções mais importantes dos entrevistados
Ambiente	Interno	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A sua participação e a de seus pares no CNS é considerada ativa.</li> <li>• Ligação estreita com os grupos que representam, mas consideram que os outros conselheiros não mantêm o mesmo tipo de relação com suas entidades de origem. Alguns identificam a existência de conselheiros que não se comunicam (ou quase) com suas entidades e são descritos como conselheiros autônomos e independentes.</li> <li>• Os componentes do CNS (outros conselheiros) apresentam um baixo grau de qualificação para o trabalho exercido.</li> <li>• O CNS possui um nível de autonomia frágil com relação ao Governo Federal, representado pelo Ministério da Saúde, e tal fato ocorre, sobretudo, devido ao fato do conselho depender financeiramente do Ministério da Saúde.</li> <li>• O plenário do CNS é representativo da sociedade brasileira.</li> <li>• O CNS encontra problemas para desenvolver uma comunicação eficaz com a sociedade.</li> </ul>
	Externo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os entrevistados consideram problemática a relação entre o CNS e o Ministério da Saúde, devido a influências externas (pressões políticas e econômicas, interesses do Estado, personalidade dos gestores, etc.). As divergências ideológicas aparecem também como um fator que gera conflitos neste nível.</li> <li>• Os entrevistados observam que a sociedade, mediante grupos de interesse privado, influencia o trabalho do CNS.</li> <li>• Os entrevistados afirmam que a sociedade em geral conhece pouco, ou quase nada, do CNS e de seu trabalho. Este conhecimento é maior entre os interessados pelo desenvolvimento de políticas públicas em saúde.</li> </ul>

**Quadro 2. Síntese dos resultados – o CNS e sua influência sobre as políticas públicas.**

Dimensão		Percepções mais importantes dos entrevistados
Políticas Públicas		<ul style="list-style-type: none"> <li>• A ação política e os interesses privados influenciam, de forma predominante, a elaboração e a avaliação das políticas públicas em detrimento de outros fatores.</li> <li>• O conhecimento de temas ligados ao campo da saúde tem uma influência menor neste processo de elaboração de políticas públicas. Geralmente, eles serviriam como pontos de argumentação e sustentação às decisões tomadas com base na prática política.</li> <li>• A participação popular tem uma influência reduzida nos processos de elaboração e de avaliação das políticas públicas de saúde devido à resistência dos gestores em aceitar e incorporar este princípio constitucional como orientação no momento de fazer suas escolhas e tomar decisões.</li> <li>• Poucos consideram as crises (ex.: as epidemias, a falta de recursos financeiros, etc.) e os fatores econômicos (definição de orçamento e interesses dos organismos internacionais de financiamento) como fatores influentes no processo de elaboração de políticas públicas em saúde no Brasil.</li> </ul>

**Quadro 3. Síntese dos resultados – o CNS e o poder.**

Dimensão	Percepções mais importantes dos entrevistados
<b>Poder</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A capacidade do CNS de influenciar a tomada de decisões do Ministério da Saúde depende de fatores externos (as pressões políticas e econômicas, os interesses do Estado, a personalidade do ministro, etc.). Embora, o CNS possua poder, as suas propostas e pedidos geralmente são ignorados pelo Estado, salvo se esses correspondem aos interesses dos gestores.</li> <li>• O CNS controla ao menos um tipo de recurso, ou seja, meios que demonstram sua capacidade de influência e de exercício de poder (ex.: o apoio legal, a capacidade de mobilização, a representatividade social, o conhecimento de temas de saúde pública, etc.).</li> <li>• O CNS possui condições de exercer liderança no campo da saúde pública, mas esse potencial não é explorado.</li> </ul>

**Quadro 4. Síntese dos resultados – o CNS e suas estratégias.**

Dimensão	Percepções mais importantes dos entrevistados
<b>Estratégias</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O CNS desenvolve parcerias com a sociedade brasileira e suas organizações (sociais, de classe, entre outras), e também com instâncias deliberativas do país (Congresso Nacional), do governo (ministérios, etc.) e do Poder Judiciário (Ministério Público, tribunais superiores, etc.). No entanto, os entrevistados afirmam que estas parcerias poderiam ser melhor administradas.</li> <li>• O estado de tensão (mais ou menos forte) nas relações entre o CNS e o Ministério da Saúde. Segundo eles, as divergências ideológicas, os conflitos entre o conselho e o Estado relacionados à autonomia deste fórum, a resistência dos gestores em aceitar o princípio da participação popular, o uso do tempo como instrumento de pressão sobre o CNS e o autoritarismo do governo estão entre os fatores que geram problemas entre as duas instâncias.</li> <li>• A existência de pontos de convergência temporários (práticos e teóricos) que indicam e conduzem à aproximação de interesses dos representantes da sociedade no CNS e do Estado.</li> <li>• A prática de cooptação de componentes do CNS por gestores do SUS como uma estratégia utilizada pela gestão para controlar o conselho.</li> <li>• Os membros do CNS buscam desenvolver alianças entre si, no entanto, enfatizam que essas são, na maioria, temporárias. No seu modo de ver, as divergências ideológicas e os conflitos de interesses impedem uma aproximação duradoura entre alguns dos pares.</li> <li>• Para alguns dos conselheiros os interesses de grupos privados são mais importantes que os interesses coletivos no momento de debater questões ligadas às políticas públicas de saúde.</li> </ul>

Os dados obtidos nas entrevistas permitiram não só conhecer como ocorre a participação popular na esfera pública federal da saúde no Brasil durante os anos 90, como ainda revelaram elementos importantes para melhor compreender como esse fenômeno se materializou por meio do CNS entre 1990 e 2000. Observar o mesmo fenômeno sob diferentes prismas permitiu identificar os fatores percebidos pelos entrevistados. Percebe-se que, do ponto de vista operacional e prático, esse princípio constitucional brasileiro existe num contexto adverso. Alguns documentos

(Brasil, 2001c; Brasil, 2001a; Brasil, 2002a; Brasil, 2002b) destacam os mesmos problemas identificados pelos conselheiros, ex-conselheiros e ex-coordenadores do CNS que compuseram a amostra da pesquisa. Em vários trechos, são assinaladas as dificuldades internas (falta de capacitação, ausência de estratégia de comunicação, etc.) e externas (resistência do Ministério da Saúde de acatar as deliberações do plenário do CNS) anunciadas pelos entrevistados. Nos textos e no discurso coletado evidencia-se o antagonismo entre os defensores do princípio de participação popular na área da saúde e seus opositores, que enxergam nos conselhos, de uma maneira em geral, instrumentos ideológicos e partidários interessados na desestabilização das autoridades do governo. Percebe-se ainda que no CNS se configuram os sistemas referenciais, prescritos por Burrell e Morgan (1979), no âmbito interno da organização, na medida em que se move em torno de conflitos, de interesses e do poder. O sistema referencial radical aparece na visão crítica dos seus membros, com relação aos seus pares e à autonomia limitada dessa instância. Constata-se que o Ministério da Saúde, por sua vez, conduz sua relação com o CNS baseada numa postura unitarista, quer dizer, centrada no controle hierárquico dos processos e das decisões. Finalmente, nota-se o surgimento do terceiro sistema referencial – o pluralista – em determinados momentos da vida organizacional do conselho, ao se buscar o consenso em razão de temas convergentes.

Com respeito à ação na esfera das políticas públicas e aos fatores que a influenciam, a visão dos participantes enfatiza a prática política nesse processo. A noção está em consonância com autores como Fassin (1996) e Lemieux (2002), que consideram esse elemento determinante na construção de soluções aos problemas ligados à esfera pública e à definição de prioridades no momento do planejamento. Kingdon (2003), por sua vez, ressalta que o conhecimento técnico e científico, apesar de fundamental nesse processo, funciona como suporte na argumentação dos políticos para a defesa de seus pontos de vista. Essa conclusão também coincide com a opinião majoritária dos entrevistados. Os participantes da pesquisa também enfatizam a pressão dos grupos de interesse privado como particularmente poderosa no processo de elaboração e de avaliação das políticas públicas no campo da saúde. A idéia se articula com Offerlé (2002), que registra a existência de grupos de interesse em processos políticos que tentam convencer o Estado

sobre a legitimidade de seus pleitos, algumas vezes sobrepondo-se aos interesses coletivos.

Ao tratar da participação popular como fator de influência no campo das políticas públicas, o discurso dos entrevistados confirma a crença de que o CNS e a participação popular materializam um espaço regulamentado de mediação entre o Estado e a sociedade na saúde pública brasileira, o que reflete as concepções de Habermas (1993). Mas se, de um lado, os aspectos que valorizam a participação popular são ressaltados, de outro, não se deixa de sublinhar os que a enfraquecem. As mesmas críticas constam de documentos e textos (Bogus, 1998; Brasil, 2001a; Brasil, 2002a; Brasil, 2002b) que enfatizam a desconfiança dos gestores e daqueles que tomam decisões sobre a novidade instaurada com a Constituição de 1988. Além disso, considerando-se o CNS como um mediador no espaço público da saúde, a própria teoria de Habermas (1993) contribui para evidenciar os problemas implicados. O autor cita a pressão da opinião pública e a publicização das ações das autoridades como elementos facilitadores para o efetivo funcionamento da mediação. Contudo, os entrevistados constatam que a ausência, ou quase, de canais de comunicação do CNS com o público externo e mesmo o distanciamento de alguns conselheiros de suas bases dificultavam o exercício da participação popular.

Quanto ao poder, os entrevistados demonstram uma percepção desse fenômeno dentro do CNS em razão de algumas características: a) o estabelecimento de relações entre os atores sociais envolvidos; b) a existência de trocas entre os atores; e c) o controle de recursos, ou seja, os meios que integram a lista de posses de um indivíduo ou grupo. Dahl (1971) afirma que processos de poder acontecem numa relação de causa e efeito entre duas ou mais unidades. Concretamente, vemos o CNS (**ator A**) tentar levar o Ministério da Saúde (**ator B**) a tomar medidas pela formulação de políticas públicas ou no âmbito administrativo. Todavia, essa relação não acontece como o pretendido pelo CNS. Na verdade, essa instância de participação popular, na visão dos entrevistados, passa a ser suscetível à interferência da gestão do SUS. Com relação ao controle de recursos, os entrevistados afirmam que o CNS controla de um a quatro tipos diferentes: o direito legal de se manifestar, a capacidade de mobilizar a sociedade, a representatividade social e o conhecimento de temas ligados à saúde pública. Estes elementos são apontados como

recursos, pois são meios à disposição do CNS que possibilitam sua ação (Mintzberg 2003b; Kingdon, 2003; Hatch, 2000; Morgan, 1999). No entanto, os entrevistados indicam que esses elementos (recursos) não são suficientes para garantir um maior poder de ingerência do CNS nos processos de formulação política. O limite identificado está em consonância com o raciocínio de Morgan (1999), para quem o poder só se manifesta ao ator que possui maior variedade de meios ou que controla aqueles que são mais raros, limitados e valorizados. Isso leva a crer que os meios controlados pelo CNS não atendem a essas características ou perdem espaço diante de outros.

No que diz respeito às estratégias de ação, a maioria dos entrevistados descreve o CNS como uma organização que busca desenvolver alianças com setores do governo (ministérios, departamentos, autarquias, universidades, etc.), outras instâncias deliberativas da sociedade (Câmara dos Deputados, Senado Federal, etc.), Poder Judiciário (Ministério Público, tribunais superiores, etc.) e movimentos sociais e de classe (organizações não governamentais, associações de portadores de patologias, grupo de representação de gênero, sindicatos, conselhos profissionais, etc.), com o objetivo de influenciar a tomada de decisões e a formulação de políticas públicas de saúde. Percebe-se que certas temáticas (operacionalização de programas em níveis de atenção, prevenção e promoção em saúde, definição do orçamento para o setor de saúde, etc.) levam à convergência de interesses. Associado a outros fatores (divergências ideológicas, resistência dos gestores em aceitar a participação como princípio fundamental do SUS, autoritarismo de alas da gestão, etc.), isso gera, de acordo com a maioria dos entrevistados, o aparecimento de alianças temporárias e circunstanciais. Lemieux (1998; 2002) explica que a aproximação entre diferentes atores de uma mesma rede se dá com o intuito de reduzir as divergências causadas pelos conflitos de interesse. Ainda neste aspecto, a lógica de Croizier e Friedberg (1977) se aplica, uma vez que assistimos aos conselheiros se unirem por alianças externas, para levar o CNS a se impor no processo da formulação política e de acompanhamento da gestão do SUS. Essa atitude demonstra a capacidade dos conselheiros de se apropriarem das chamadas “zonas de incerteza”, prescritas pelos dois autores, a fim de reforçar o espaço de poder da participação popular no âmbito do SUS.

Outro aspecto que notamos a partir do discurso dos entrevistados é a aparição de momentos que favorecem a aproximação entre os atores divergentes, o que nos remete a Kingdon (2003). Ele desenvolveu a noção de janelas, quer dizer, de hiatos temporais ou circunstanciais que facilitam a adoção de medidas, a criação de planos de ação ou o estabelecimento de alianças. Esses fenômenos, como apresentados pelo autor, coincidem com o que foi identificado pelos entrevistados. Por exemplo, a discussão em torno da definição do orçamento federal da saúde surge, na visão da maior parte dos participantes da pesquisa, como uma dessas janelas facilitadoras de convergências e de alianças de interesses. O terceiro elemento que se destaca na fala dos entrevistados é a percepção do esforço do Ministério da Saúde em cooptar membros do CNS, com o objetivo de influenciar as ações deste fórum e de reduzir resistências às suas propostas ou mesmo conseguir apoio às que forem encaminhadas. De acordo com a minoria dos participantes da pesquisa, a interferência do gestor contribui para impedir a formação de coalizões de longa duração entre os pares e destes com a gestão. No entanto, os entrevistados não explicam como esse processo de cooptação se produz de forma detalhada. Apenas sugerem que essa ação está ligada à valorização dos interesses privados por alguns atores (indivíduos ou entidades) em detrimento dos públicos. Ou seja, o discurso dos participantes nos deixa deduzir que certos conselheiros (de forma personalizada) ou em nome das entidades que representam aceitam apoiar posições da gestão em troca de privilégios ou vantagens. Isso coloca em risco o interesse coletivo, que deveria ser defendido pelo CNS, diante dos interesses de um grupo específico ou mesmo de uma pessoa. Offerlé (2002) registrou este tipo de comportamento em organizações e processos, ao qual chamou utilitarista por facilitar e estimular a aparição de terreno propício aos *lobbies* setorizados no âmbito público.

## CONCLUSÃO

Esta pesquisa foi conduzida com base em um procedimento metodológico e ético rigoroso, a fim de reduzir o impacto de possíveis interferências externas. A participação de 14 indivíduos com larga experiência de trabalho com o CNS (média de 4,14 anos de partici-

pação) proporcionou acesso a informações de qualidade e a uma percepção apurada dos processos vinculados à materialização do princípio da participação popular no SUS. O tamanho da amostra (29,16% da população-alvo) contribuiu para aumentar a validade dos dados, mesmo que tenhamos trabalhado segundo o princípio de saturação dos dados. Todavia, esses cuidados não impediram a aparição de alguns vieses. Por exemplo, observou-se a interferência de aspectos ligados à memória no decorrer das entrevistas. Isso foi identificado quando os conselheiros e coordenadores do CNS apresentavam dificuldades de se lembrar de detalhes e de fatos vividos durante o período analisado. Os entrevistados também tendiam a incluir, em seu discurso, experiências de outras épocas (anteriores ou posteriores ao período analisado).

Esta pesquisa (qualitativa, exploratória e descritiva) se inscreve no paradigma da saúde pública como espaço interdisciplinar, visando a atuar na formulação de políticas públicas e contribuir para a melhoria do bem-estar coletivo. Ela possibilita compreender melhor como o princípio da participação popular se materializava no escopo do CNS entre 1990 e 2000. As conclusões permitem visualizar uma parte desse processo quanto ao ambiente (interno e externo), à formulação política, à manifestação do poder e às estratégias de ação nas quais o CNS está inserido. Dessa forma, indicamos fatores que se destacam e que permitem identificar elementos atrelados à expressão da participação popular no SUS:

*Fatores identificados como negativos na participação popular por meio do CNS:*

- Falta de autonomia do CNS, sobretudo financeira, diante da gestão do SUS;
- Baixo grau de qualificação dos conselheiros do CNS;
- Distanciamento de alguns conselheiros de suas entidades de origem;
- Ausência de um canal de comunicação do CNS com a sociedade;
- Divergências ideológicas entre os conselheiros (pares) e entre estes e a gestão do SUS, o que muitas vezes atrapalha a formação de alianças e de consensos;
- Personalismo dos gestores do SUS, sobretudo dos ministros, dentro do período analisado no trato com o CNS, o que transparece

na resistência da incorporação do princípio da participação popular às práticas de administração do sistema;

- Tensão (mais ou menos evidente) entre o CNS e o Ministério da Saúde, o que aparece em conflitos pontuais e mesmo no uso do tempo para exercer pressão sobre o fórum;
- Práticas de cooptação junto a alguns conselheiros como estratégia do governo para garantir o apoio ou reduzir a resistência do CNS a projetos e políticas;
- Desconhecimento da população sobre o CNS e a participação popular;
- Pressões políticas, muitas vezes de fundo econômico, do Estado e de outros;
- Força dos interesses dos grupos privados no processo de formulação de políticas públicas, muitas vezes superando os interesses coletivos.

*Fatores identificados como positivos na participação popular por meio do CNS:*

- Reconhecimento do CNS como uma instância de poder dentro da esfera pública, sendo uma organização com direito legal de exercer papel de mediação na esfera das políticas públicas de saúde, portadora de representatividade social, capaz de mobilizar grupos e setores do governo e dona de conhecimentos importantes sobre o universo da saúde pública;
- Capacidade do CNS de estabelecer parcerias e alianças com organizações e instituições da sociedade e do governo com o intuito de fortalecer o princípio da participação popular na esfera pública da saúde;
- Aparecimento de janelas – momentos de convergência –, que facilitam a aproximação dos vários atores em torno de um objetivo comum, o que pode implicar a formação de alianças temporárias, consensuais e negociadas.

A confrontação destes aspectos evidencia os limites e os avanços da participação popular no âmbito do CNS e comprova que a instituição, apesar dos desafios apresentados, constitui mediação entre os interesses

do Estado e os anseios da população. No trabalho do CNS, transparece a missão de negociar prioridades e interesses, mesmo que, em alguns momentos, os entrevistados identifiquem fatores prejudiciais à sua missão no SUS em defesa do bem-estar coletivo. Isso ressalta a percepção de que o CNS não consegue, contudo, exercer todo o seu potencial, dada a sua suscetibilidade às pressões e indiferença dos diversos grupos de interesse público e privado que gravitam ao redor do processo de formulação e avaliação de políticas para a área da saúde. Enfim, a participação popular na elaboração das políticas públicas de saúde no Brasil constitui fenômeno complexo, que comporta inúmeras dimensões e cujo conhecimento pleno depende ainda de outras investigações sobre esse tema de relevância para a saúde pública e para a cidadania. As conclusões deste estudo, assim, abrem caminho para as contribuições de outros trabalhos.



Paulo Henrique de Souza

Natural de Curitiba – PR. Graduado em Jornalismo pela Faculdade de Comunicação Social da Universidade Federal de Goiás – UFG, Especialista em Educação e Saúde Pública pela Faculdade de Ciências da Saúde da Universidade de Brasília – UnB e Mestre em Saúde Comunitária pela Faculdade de Medicina Social e Preventiva da Universidade Laval, Quebec, Canadá. A sua dissertação, *O exercício da participação popular através do Conselho Nacional de Saúde (CNS) no Brasil nos anos 90*, foi orientada pelo Professora Louise Hamelin-Brabant, Phd, da Faculdade de Ciências da Enfermagem e da Faculdade de Medicina Social e Preventiva da Universidade Laval, em Quebec, Canadá. No momento, atua como consultor para a área de comunicação e saúde junto à Secretaria Municipal da Saúde (SMS) de São Paulo, sendo co-responsável pelo desenvolvimento de estratégias de divulgação de ações de promoção, prevenção e atenção à saúde no âmbito da capital paulista. Também colabora com projetos de pesquisa desenvolvidos pela UnB e pela Organização Pan-americana de Saúde – OPAS. Ex-bolsista IFP, turma 2002. E-mail: phdesouza@gmail.com.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVES-SOUZA, R. A.; SALIBA, O. A Saúde bucal em pauta: análise de registros dos Conselhos Municipais de Saúde de municípios pertencentes à 17ª Regional de Saúde do Estado do Paraná, Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, n. 19, p. 1.381-1.388, 2003.
- BLAU, P. *Exchange and power in social life*. New York: Wiley, 1964.
- BOGUS, C. M. *Participação popular em saúde: formação política e desenvolvimento*. São Paulo: FABESP, 1998.
- BOSI, M. L. M.; AFFONSO, K. C. Cidadania, participação popular e saúde: com a palavra, os usuários da Rede Pública de Serviços. *Cadernos de Saúde Pública*, n. 14, p. 355-365, 1998.
- BRASIL. *Constituição de 1988: texto constitucional de 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas emendas constitucionais números 1/92 a 30/2000 e emendas constitucionais de revisão números 1 a 6/94*. Brasília: Senado Federal, 2001.
- \_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Saúde. *XI Plenária Nacional de Conselhos de Saúde: manual do participante*. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2002a.
- \_\_\_\_\_. *A Prática do controle social: conselhos de saúde e financiamento do SUS*. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2002b.
- \_\_\_\_\_. *Regimento interno do Conselho Nacional da Saúde: resolução 291 do CNS, aprovada em 6 de maio de 1999*. Brasília: 1999.
- \_\_\_\_\_. *Relatório Final da 11ª Conferência Nacional de Saúde: o Brasil falando como quer ser tratado: efetivando o SUS: acesso, qualidade e humanização na atenção à saúde com controle social*. Brasília, 2001a.
- \_\_\_\_\_. *Relatório final da 9ª Conferência Nacional de Saúde*. Brasília: 1993.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. *Anuário Estatístico da Saúde no Brasil*. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2001b.
- \_\_\_\_\_. *Diretrizes nacionais para capacitação de conselheiros de saúde*. Brasília, 2002c.
- \_\_\_\_\_. *8ª Conferência Nacional de Saúde: relatório final*. Brasília: Ministério da Saúde, 1986.
- \_\_\_\_\_. *Relatório Final da 11ª Conferência Nacional de Saúde: edição do CNS*. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2001c.
- BURRELL, G.; MORGAN, G. *Sociological paradigms and organizational analysis*. Londres: Heinemann Educational Books, 1979.
- CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS ESTADUAIS DE SAÚDE – CONASS. *Legislação do SUS*. Brasília, 2003a.
- \_\_\_\_\_. *Para entender a gestão do SUS*. Brasília, 2003b.
- CROZIER, M.; FRIEDBERG, E. *L'Acteur et le système*. Paris: Éditions du Seuil, 1977.
- DAHL, R. *Qui gouverne?* Paris: Armand Collin, 1971.
- DYE, T. R. *Understanding public policy*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1984.
- SCOREL, S. *Reviravolta na saúde: origem e articulação do movimento sanitário*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Saúde pública: utopia de Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000.
- FASSIN, D. *L'Espace politique de la santé*. Paris: Presses Universitaires de France, 1996.

- FASSIN, D.; DOZON, J.-P. L'Universalisme bien tempéré de la santé publique. In: DOZON, J.-P.; FASSIN, D. (orgs.) *Critique de la santé publique: une approche anthropologique*. Paris: Balland, 2001, p. 7-19.
- FLORIN, D.; DIXON, J. Public involvement in health care. *Bmj*, v. 328, n. 7.432, p. 159-61, 2004.
- FRANKISH, C. J. et al. Challenges of citizen participation in regional health authorities. *Soc. Sci. Med.*, v. 54, n. 10, p. 1471-80, 2002.
- GERSHMANN, S. *A Democracia inconclusa: um estudo da Reforma Sanitária Brasileira*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1995.
- GOHN, M. G. Les Conseils et la gestion sociale: progrès et perspectives dans la démocratie participative. In: *Politiques publiques, pauvreté et exclusion sociale au Brésil*. Toulouse: Université de Toulouse-Le Mirail, 2004, p. 89-108.
- HABERMAS, J. *L'Espace public: archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*. Paris: Payot, 1993.
- HAMELIN-BRABANT, L. *L'Enfance et la transformation des modèles professionnels médicaux*. Québec: Université Laval, 2000.
- HATCH, M. J. *Théorie des organisations: de l'intérêt des perspectives multiples*. Paris: De Boeck, 2000.
- HEGAN, M. Participation du public: cadre et lignes directrices. In: *Ministre de Travaux publics et Services Gouvernementaux du Canada*. Ottawa: Bureau de la participation des consommateurs et du public Santé, 2000, p. 50.
- JACOBI, P. R. Políticas sociais locais e os desafios da participação cidadina. *Ciência & Saúde Coletiva*, n. 7, p. 443-454, 2002.
- KINGDON, J. W. *Agendas, alternatives and public policies*. Boston (USA): Addison-Wesley Educational, 2003.
- L'ABBATE, S. A Análise institucional e a saúde coletiva. *Ciência & Saúde Coletiva*, n. 8, p. 265-274, 2003.
- LEMIEUX, V. *Les Coalition: liens, transactions et controles*. Paris: Presses Universitaires de France, 1998.
- \_\_\_\_\_. *L'Étude des politiques publiques: les acteurs et leur pouvoir*. Québec: Les Presses de l'Université Laval, 2002.
- LUCCHESI, P. T. R. Como era a ação governamental em saúde antes do Sistema Único de Saúde. In: *Informação para tomada de decisão (ITD): espaço da gestão*. Disponível em: <[http://itd.bvs.br/itdmod/public/scripts/php/page\\_show\\_faq.php?lang=pt&menuId=3&filterId=28&subject=healthPolicies&search=\(\\$\)%20and%20\(publicPolicies/\(filter\)\)&id=326](http://itd.bvs.br/itdmod/public/scripts/php/page_show_faq.php?lang=pt&menuId=3&filterId=28&subject=healthPolicies&search=($)%20and%20(publicPolicies/(filter))&id=326)>. Acesso em: 10 set. 2004.
- MAYER, R. F. et al. *Méthodes de recherche en intervention sociale*. Montreal: Gaëtan Morin, 1993.
- MENY, Y.; THOENIG, J.-C. *Politiques publiques*. Paris: Presses Universitaires de France, 1989.
- MINTZBERG, H. *Le Pouvoir dans les organisations*. Paris: Éditions d'Organisation, 2003a.
- \_\_\_\_\_. *Structure et dynamique des organisations*. Paris: Éditions de l'Organisation, 2003b.
- MORGAN, G. *Images de l'organisation*. Québec: Les Presses de l'Université Laval, 1999.
- MOSCOVICI, S. *Représentations sociales: investigations en psychologie sociale*. Petrópolis: Vozes, 2003.
- NORONHA, J. C. D.; Soares, L. T. A Política de saúde no Brasil nos anos 90. *Ciência & Saúde Coletiva*, n. 6, p. 445-450, 2001.

- OFFERLÉ, M. Groupes d'intérêt et démocratie. In: RUANO-BORBALAN, J. C.; CHOC, B. (orgs.) *Le Pouvoir*. Paris: Éditions Sciences Humaines, 2002.
- RIBEIRO, J. M. Conselhos de saúde, comissões intergestores e grupos de interesses no Sistema Único de Saúde (SUS). *Cadernos de Saúde Pública*, n. 13, p. 81-92, 1997.
- RUSSEL, B. *Le Pouvoir*. Québec: Les Presses de l'Université Laval/Éditions Syllepse, 2003.
- SERAPIONI, M. *A Participação dos cidadãos no sistema de saúde: a experiência dos comitês consultivos mistos*. Petrópolis: Vozes, 2003.
- SOUZA, R. R. A Regionalização no contexto atual das políticas de saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, n. 6, p. 451-455, 2001.
- WEBER, M. *Le Savant et le politique*. Paris: Editions 10/18, 1959.



# Segregação, desigualdade social e participação popular em Palmas (TO)

*Roniglese Pereira de Carvalho Tito*

## RESUMO

Este artigo sintetiza um conjunto de reflexões sobre os aspectos que permeiam as relações entre a Associação Comunitária dos Moradores do bairro Jardim Aurenny III, bairro da periferia da cidade de Palmas (TO), e as esferas de governo. O referencial teórico abrange análises de autores clássicos e contemporâneos que estudam as interlocuções entre Estado e sociedade, com diferentes enfoques. Considerando-se as especificidades regionais, salientam-se as questões das desigualdades sociais e da segregação urbana, além das estratégias de controle social. Nesse contexto, emerge a reflexão sobre os dilemas e as perspectivas que envolvem a participação popular nos canais institucionais de interlocução pública.

### **PALAVRAS-CHAVE**

DESIGUALDADES SOCIAIS — PARTICIPAÇÃO POPULAR — PALMAS (TO) — MOVIMENTOS SOCIAIS

## INTRODUÇÃO

A naturalidade com que a sociedade às vezes se manifesta diante de determinadas mazelas que marcam o cenário social e político brasileiro, se transportada para o plano teórico, possibilita verificar como as relações entre desigualdades sociais, poder e cultura política se redefinem no país. O problema social, por exemplo, que gira em torno da concentração de renda e do crescente aumento do número de pobres e miseráveis, pode ser entendido como resultante da pesada tradição histórica de exploração, associada à atual configuração do capitalismo internacional.

Na perspectiva política e cultural, verifica-se que é na interface das relações de classes sociais que se gesta a forma de dominação caracterizada pela negação dos conflitos, estabelecimento da tutela e reprodução da violência e do autoritarismo. Contudo, para que as populações tradicionalmente excluídas legitimem a ordem social estabelecida, é necessário que a classe dominante se ajuste estrategicamente aos contornos que o momento histórico exige, redefinindo ações e reformulando determinados padrões de atuação. Embora esses mecanismos ideológicos estejam sempre em transformação, parece plausível considerar que o seu fio condutor pela história do país se estrutura com base nas desigualdades sociais, que resulta em um universo de extrema pobreza e carências generalizadas, no que diz respeito ao acesso àquilo que hoje se pode denominar serviços públicos essenciais. Estabelece-se assim a relação entre desigualdades sociais, poder e cultura política, abrindo dimensões para que se configure em linhas gerais a problemática geral da pesquisa empreendida, ou seja, possa-se verificar em que medida a reprodução da situação social da pobreza constitui um mecanismo utilizado pela classe dominante para manter o controle e a dominação dos segmentos mais pobres.

É importante apontar que o interesse por esse tema surgiu ao acompanharmos o processo de inserção de Tocantins no conjunto das transformações políticas, econômicas e sociais que afetaram o país na década de 90.<sup>1</sup> Em 1998, morando em Palmas, passamos a trabalhar na Polícia

---

<sup>1</sup> O estado de Goiás foi marcado historicamente por sua grande extensão, possuindo uma parte sul mais rica e influenciada culturalmente pelos estados da região Sudeste do país, sobretudo, Minas Gerais e São Paulo, ao passo que a região Norte era mais pobre e influenciada culturalmente pelos estados do Norte e Nordeste. Essa diferenciação provocou nos habitantes do norte de Goiás, a partir do

Militar, ao mesmo tempo em que freqüentávamos o curso de História na Universidade do Tocantins. Essa dupla experiência possibilitou presenciar situações sociais de extrema pobreza e, constantemente, entrar em contato com as teorias críticas de análise social. O cotidiano policial funcionava como um laboratório no qual se evidenciavam os vários temas abordados por pensadores e intérpretes da realidade brasileira. Nesse contexto, sobretudo após 2002, ao participarmos da implantação de uma base de Polícia Comunitária<sup>2</sup> no bairro Jardim Aurenny III, na periferia de Palmas, começamos a problematizar o que representaria para a política local a situação de pobreza vivida por milhares de pessoas. Naquele ano, seus moradores elegeram a diretoria do Conselho Comunitário de Segurança – composta por pessoas da comunidade e representantes das Polícias Militar, Civil e Guarda Municipal Metropolitana –, cuja atribuição era participar da elaboração do planejamento do policiamento e articular as organizações sociais do bairro para o desenvolvimento de estratégias que possibilitassem a atuação em diversas frentes.

Como parte desse conselho, realizamos ações em conjunto com diferentes organizações sociais, com destaque para a interlocução que estabelecemos com a Associação Comunitária dos Moradores do Jardim Aurenny III. Dois anos de relacionamento com suas lideranças serviram para conhecer mais de perto o movimento associativista desse bairro. Merece destaque a disposição de várias pessoas em abdicarem de suas atividades particulares para atuar em prol da coletividade. Entretanto, se, por um lado, parecia existir o interesse dos moradores em desenvolver estratégias para a melhoria da qualidade de vida, por outro, certas ações eram barradas pelos mecanismos clientelistas de grupos políticos. Nesse sentido, ao observar as formas de interação da Associação Comunitária de Moradores e as esferas de poder local, tornava-se instigante entender o papel desempenhado pelas bases populares do bairro da periferia no contexto da dinâmica política local, procurando verificar se a reprodução da pobreza é utilizada como instrumento de controle social.

---

século XVIII, um constante desejo de autonomia política. Em 1988, com a promulgação da nova Constituição Federal foi criado o estado do Tocantins (Cf. Cavalcante, 2003). Sua capital, Palmas, começou a ser construída em 1989 e, em 1º de janeiro de 1990, tornou-se o centro administrativo do estado.

<sup>2</sup> A Polícia Comunitária é uma estratégia de policiamento que tem como objetivo possibilitar que a comunidade compartilhe das atividades promovidas pelos órgãos de Segurança Pública.

Dessa problemática originaram-se outras questões que contribuíram para nortear a pesquisa. Primeiro, a criação do estado do Tocantins ocorrida em um momento particular da história nacional, no qual o *agrobusiness* é identificado como um dos principais setores da economia brasileira. Considerando-se que foi nesse momento que as terras da região Centro-Norte passaram a constituir nova fronteira agrícola do país, surge a indagação: o que representou a “marcha do progresso” capitalista sobre o território tocantinense, em termos de transformações sociais?

Cabe ressaltar que é, ainda, nessa conjuntura que Palmas foi construída, em 1990, reproduzindo os diversos problemas das grandes cidades brasileiras. Os contrastes sociais estão expressos na forma pela qual o seu planejamento urbano foi deturpado ao se construir duas cidades distintas – a Palmas do Plano Diretor original e Palmas Sul, a cidade periférica. Na primeira, estão os equipamentos e serviços públicos que uma capital oferece, ao passo que, na segunda, situa-se o universo das carências. Essa separação permite problematizar a relação entre desigualdades sociais e dominação, e questionar se a segregação no território da cidade implica, também, uma exclusão das pessoas pobres dos canais institucionais de representatividade política.

Essa questão torna-se significativa, se inserida no conjunto das transformações que afetaram o modelo de gestão das cidades no decorrer da década de 90. Vale lembrar que novas formas de administração participativa, explodindo em diferentes dimensões e significados por todo o país, assinalaram, inicialmente, a possibilidade de se vislumbrar que a relação entre Estado e sociedade poderia ser fundada outra vez sob bases distintas da tradição centralizadora, tutelar e autoritária que marca a história brasileira. É nesse cenário nebuloso que a pesquisa interrogou se, em determinados contextos, as experiências que se apresentam sob o discurso da participação popular não seriam acompanhadas por mecanismos ideológicos de controle social.

## REFERENCIAL TEÓRICO

As questões assinaladas conduziram, no nível teórico, a uma reflexão sobre alguns elementos que historicamente estruturam a relação entre dominantes e dominados no Brasil. Essa reflexão possibilitaria

retomar o pensamento social brasileiro clássico e as interpretações sobre a “fundação do Brasil como nação”, nos termos de Fernandes (1975), ou referentes às “raízes do Brasil”, na expressão de Holanda (2004),<sup>3</sup> o que, por sua vez, permitiu verificar como se processa a reprodução de hierarquias sociais, em que a relação de mando e obediência é “adocicada” por doses de paternalismo. Cabe observar que não se trata de evidenciar a perpetuação de mecanismos de dominação e de determinadas mazelas da cultura social e política brasileira, mas de apreender esses mecanismos e como eles se atualizam.

Esse pensamento clássico foi apropriado por uma nova geração de pesquisadores, como ponto de partida e referencial histórico para as análises contemporâneas sobre as questões que permeiam a relação sociedade/Estado.<sup>4</sup> Com base nessa literatura, observa-se que a participação popular e o modelo de experiência democrática almejado pelos movimentos sociais do final dos anos 1970 e primeira metade da década de 1980 estiveram fortemente vinculados à idéia de autonomia em relação às esferas institucionais de poder. *Grosso modo*, tal perspectiva foi sendo construída em virtude do próprio caráter centralizador e autoritário do Estado brasileiro, então sob a égide dos militares. Tanto para os membros dos movimentos como para os intelectuais que entusiasticamente os transformaram em objeto de estudos, as novas organizações sociais eram entendidas – numa interpretação que incorpora, de maneira renovada, as questões formuladas por Marx sobre a luta de classes – como “sujeitos da sua própria história” que deveriam, portanto, participar dos processos de decisões que lhes afetavam, sem, no entanto, perderem sua autonomia e identidade (Cf. Sader, 1995; Paoli, 1995).<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Foram exploradas as análises de Holanda sobre o paternalismo, patrimonialismo, relações de favor e autoritarismo, além das considerações de Fernandes referentes às peculiaridades que envolvem a “revolução conservadora” no Brasil.

<sup>4</sup> Conferir, especialmente, Schwarz (2001).

<sup>5</sup> Naquele contexto, segundo Paoli (1995, p. 47-48), os maiores debates teóricos giravam em torno da questão da autonomia *versus* institucionalização dos movimentos, em relação à política convencional. A corrente que defendia a posição de “autonomia” enfatizava o receio de cooptação e clientelismo, no momento em que os movimentos sociais, sobretudo os urbanos, negociavam com o Estado e os partidos políticos. Os que defendiam a “institucionalização”, ou seja, as atuações dentro do Estado, idealizavam uma democracia participativa, “criadora de espaços públicos e civis constantemente negociados”.

Ressaltar esse conceito de participação popular dos anos 1970 e 1980 possibilitou assinalar os dilemas que permearam a relação entre sociedade e Estado durante a Assembléia Nacional Constituinte e nos anos a seguir. Nesse sentido, é importante lembrar que, de acordo com Silva (1996, p. 177-178), quando os movimentos populares conseguiram, em 1987, incluir no regimento interno da Constituinte a “iniciativa popular legislativa”, vislumbrou-se a possibilidade de se construir “práticas de negociação e interlocução pública” de forma institucionalizada. Aquele espaço se configurou, segundo a mesma autora, como um momento de “discussões e divergências de concepções sobre os limites e potencialidades dos novos mecanismos de representação pública, com ênfase nos canais da democracia participativa”.<sup>6</sup>

Contudo, passadas as discussões que vieram no bojo da Constituição de 1988, no início dos anos 1990, a temática dos movimentos sociais se ressentiu de razoável esvaziamento. O motivo para tal estava no que se convencionou denominar “refluxos dos movimentos”, estes decorrentes não só das mudanças do contexto geral que despertavam a sociedade para as diversas mobilizações do período anterior, mas também de uma certa decepção, por parte de muitos pesquisadores, acerca do papel transformador daqueles movimentos (Paoli, 1995, p. 42-48). Nesse sentido, ao mesmo tempo em que alguns teóricos se apressaram em declarar o “fim dos movimentos sociais”, outros se preocuparam em demonstrar que a experiência política da sociedade brasileira, originada de sua mobilização nas décadas de 70 e 80, deixara um legado importante de lutas.

Diante do exposto, embora o resultado esperado acerca das potencialidades das novas experiências ainda seja um campo de estudo em construção, fez-se necessário considerar os contornos adquiridos pela política participativa brasileira pós-anos 90, que, com efeito, trouxe um quadro diverso das duas décadas anteriores. Para acentuar essas ambivalências do relacionamento entre sociedade e Estado, tornou-se

---

<sup>6</sup> Silva (1996, p. 182-183) menciona, como exemplo, as ações do Fórum Nacional de Reforma Urbana, que emergiu em 1987 durante o processo da Constituinte. Apesar dos desafios, aquele palco “configurou-se num importante espaço de ‘publicização dos conflitos’, em torno da apropriação e gestão das cidades e de direitos de cidadania, que se abre para outras esferas de confrontos, disputas e interlocução, transformando as Constituições estaduais e as leis orgânicas das cidades – que se seguiram nos anos de 1989 e 1990, respectivamente, em um novo espaço de lutas e participação”.

imperativo mencionar, inicialmente, a constituição do “novo Estado”, que se quis criar em ruptura com o “antigo”, que, para o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, ainda trazia consigo várias marcas do Estado Novo de Getúlio Vargas. Nessa direção, a participação popular que foi construída não pode ser dissociada do cenário político, econômico e social dos anos 90, em que ocorreram a “abertura” da economia do país e a Reforma do Estado (Cf. Nogueira, 2005). Cabe destacar que Paoli (2002) tece singular consideração sobre o campo teórico que fundamentou essa Reforma, ao estabelecer um paralelo entre a “terceira via” de Anthony Giddens e a idéia de “público não-estatal” de Bresser Pereira. Segundo essa autora, o que as aproxima é o sentido de conferir à sociedade civil um espaço para sua atuação como gerenciadora de serviços de proteção social, que não estaria localizado nem no Estado nem no mercado, mas sim, no caso brasileiro, em um “terceiro setor”.<sup>7</sup>

Esse arcabouço foi posto em prática quando Bresser Pereira tornou-se ministro de Estado e a Reforma adquiriu centralidade no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Dentre suas diversas configurações, esse processo foi impulsionado pelas instituições financeiras multilaterais, sobretudo o Fundo Monetário Internacional – FMI –, exigindo medidas de ajuste estrutural por parte do governo brasileiro. O objetivo de “reorganizar os aparatos do Estado”, nas observações do então presidente FHC, visava à redução do custo Brasil e a solução da crise econômica para garantir que o país se inserisse na “economia globalizada”. Para tanto, era necessário realizar uma rigorosa disciplina fiscal, promover as privatizações, reduzir os gastos públicos, modernizar o serviço tributário, a previdência social e as relações trabalhistas e sancionar a liberalização comercial. Segundo aponta Francisco de Oliveira, o resultado dessas medidas foi promover a “desregulação da economia”, a diminuição dos gastos públicos, com cortes de verbas para a área social, educação e saúde, a privatização de importantes empresas estatais e a abertura do mercado para os investimentos transnacionais, “seguindo *ipsis litteris* o receituário neoliberal” (Cf. Cardoso, 1998; Oliveira, 1998).

---

<sup>7</sup> Contudo, para Paoli, as idéias de Giddens e Pereira se diferenciam, em seus significados, precisamente no “momento em que caem em seus contextos”.

É nesse cenário que a Reforma do Estado implantou uma nova forma de “administração da pobreza”, quando o Programa Nacional de Publicização – PNP – criou um novo modelo para as organizações sociais com a instituição do “público não-estatal”. Esse quadro possibilitou o crescimento do “terceiro setor”, em que se tem, de um lado, as organizações não governamentais – ONGs –, ocupando os espaços deixados pela retirada do Estado dos serviços de proteção social e, do outro lado, o Estado assumindo uma postura de interlocutor e parceiro das políticas sociais, mas não mais como responsável por sua efetivação.

Ora, enquanto o caminho traçado inicialmente pelos movimentos sociais era pautado pela politização das bases, nesse novo cenário, várias ONGs privilegiaram o estabelecimento de relações diretas com os governos, dispensando, em grande medida, a participação popular das bases, o que outrora constituiu o principal “arsenal” das lutas sociais. Segundo Dagnino (2002, p. 288), os estreitos vínculos dessas ONGs com o modelo neoliberal encontram-se no que chamou de “confluência perversa”, pois tem sido construída “como uma estratégia do Estado para a implementação do ajuste neoliberal que exige o encolhimento de suas responsabilidades sociais”.

Merece ainda ressaltar que, além dessa relação Estado/ONGs, uma nova condição na relação sociedade/Estado ocorreu por meio da inserção de representantes de movimentos sociais em espaços públicos que pontuam o discurso da “democratização da gestão”. Nesse percurso, vale remeter-se novamente às palavras do ex-presidente FHC, que afirmava ser necessário descentralizar a gestão pública “para assegurar, ao mesmo tempo, ao governo maior capacidade para tornar efetivos seus propósitos por meio de políticas públicas, e aos cidadãos maior controle das decisões e das ações do governo” (Cardoso, 1998, p. 5).

Passados cerca de quinze anos do aparecimento dessas diferentes experiências de gestão participativa, o estudo coordenado por Dagnino (2002) constitui uma boa análise sobre as potencialidades e as dificuldades com as quais esses espaços têm deparado.<sup>8</sup> Dentre vários aspectos relevantes que mereceriam ser destacados, é importante ressaltar a

---

<sup>8</sup> Sem perder de vista a crítica, alguns estudos têm mostrado as potencialidades democráticas dessas novas experiências. Além dos estudos coordenados por Dagnino (2002), vale ainda conferir as pesquisas referentes ao Orçamento Participativo (Baierle, 2000), os Conselhos Gestores (Tatagiba, 2002) e ao Fórum Nacional de Reforma Urbana (Silva, 1996).

definição de Dagnino (p. 280) sobre a dimensão do conflito presente nas relações entre Estado e sociedade, durante a construção desses novos espaços públicos. A autora vê nesse conflito, por um lado, a resistência do Poder Executivo em compartilhar as decisões referentes às políticas públicas e, por outro, a formação de uma sociedade que insiste em participar das decisões. Para Dagnino, isso propicia uma separação entre as funções de “decisão” e de “execução” das deliberações tomadas em conjunto, em que a sociedade participa apenas da primeira fase, fazendo com que a perspectiva do poder deliberativo almejado pela sociedade “se transforme, na prática, em uma função consultiva, ou até mesmo legitimadora das decisões tomadas nos gabinetes” (p. 282). Contudo, do ponto de vista cultural, Dagnino salienta que esses espaços de interlocução apresentam aspectos significativamente positivos, pois estão no cenário moldado pela “confrontação entre as concepções da sociedade e as concepções elitistas de democracia”. Isso, segundo essa autora, possibilita que:

[...] as convivências com as diferenças promovam nesses espaços o difícil aprendizado do reconhecimento do outro enquanto portador de direitos, assim como da existência e legitimidade do conflito, enquanto dimensões constitutivas da democracia e da cidadania. (Dagnino, 2002, p. 295)

As tensões presentes neste debate teórico e nas práticas dos movimentos sociais justificaram a necessidade de se averiguar como se processou a construção de espaços de interlocução pública, em Palmas – Sessão Itinerante e Planejamento Participativo – PP.

## METODOLOGIA

As questões sobre a problemática inicialmente assinalada exigiram a definição de procedimentos metodológicos que merecem ser ressaltados. É importante destacar que a cidade de Palmas possui atualmente mais de 70 associações de moradores. A seleção de uma delas, a Associação Comunitária dos Moradores do Jardim Aurenny III, foi feita por dois motivos: primeiro, por esse bairro – o mais populoso da capital – pertencer à periferia palmense, constituindo um quadro que retrata a situação

de pobreza e carências na vida de milhares de pessoas; segundo, pela já assinalada atuação que tivemos diante das organizações sociais desse bairro, em especial, a Associação Comunitária.

Cabe mencionar que, além da leitura dos documentos – estatuto da associação, atas das reuniões da diretoria, ofícios expedidos, panfletos, fotos, mapas, reportagens de jornais e legislações municipal e estadual referentes à questão fundiária em Palmas –, foi possível presenciar as recentes discussões e deliberações da Associação. Para complementar foi realizada, durante os meses de agosto e setembro de 2005, uma pesquisa qualitativa, ou seja, doze entrevistas em profundidade. Entre os entrevistados encontravam-se um vereador da capital, ex-dirigente do Movimento Nacional de Luta pela Moradia – MNLM – no Tocantins, e o Secretário de Ação Social da Prefeitura Municipal de Palmas na gestão 2001-2004. A escolha dos entrevistados considerou os moradores e as moradoras que possuíam vivências que os/as habilitavam a comentar as problemáticas que permearam a pesquisa, delineadas em três roteiros distintos, estes elaborados de acordo com os objetivos específicos estabelecidos.<sup>9</sup> Nesse sentido, foram selecionadas pessoas que chegaram no início da formação do Jardim Aurenny III e outras que participaram da fundação da Associação Comunitária, entre as quais algumas que não freqüentavam mais suas reuniões. Foram entrevistados quatro mulheres e cinco homens, na faixa etária entre 30 e 55 anos. Enquanto a maioria dos homens trabalha na construção civil, duas mulheres se declararam “donas-de-casa”, e outras duas, funcionárias públicas da área de serviços gerais. No que se refere à escolaridade, apenas dois entrevistados afirmaram possuir o ensino médio completo. É importante ressaltar ainda que entre os entrevistados um foi presidente da associação, e outros dois fizeram parte de diretorias passadas. Contudo, todos em algum momento já participaram das reuniões da associação ou de outras organizações sociais da comunidade.

---

<sup>9</sup> Nesse momento, nos valemos de nossa experiência anterior – o conhecimento que possuíamos acerca das lideranças comunitárias do bairro –, construída durante os anos em que atuamos na Polícia Comunitária.

## ASPECTOS RELEVANTES DA PESQUISA

O primeiro conjunto de reflexões considerou que a criação do Estado do Tocantins se inseriu no processo de avanço do capitalismo rumo ao interior do Brasil, impulsionado, sobretudo, pela expansão da fronteira agrícola, com as plantações de arroz e soja, bem como pelo seu potencial hídrico para a construção de usinas hidrelétricas. Nesse sentido, coube destacar que o Tocantins está localizado em uma posição privilegiadíssima na geografia do país, pois, embora oficialmente pertença à Região Norte, situa-se em uma importante zona de transição entre o Centro-Sul e o Centro-Norte, o Centro-Oeste e o Nordeste, o que o coloca como o “portal da Amazônia” e caminho natural de intercâmbio comercial entre todas essas regiões. Não por acaso, talvez, o Tocantins seja o estado da federação que mais tenha asfaltado rodovias nos últimos quinze anos. Esse investimento público na área de infraestrutura possibilitou que as terras se valorizassem numa proporção jamais vista na região.<sup>10</sup>

Devido a essa especulação fundiária e a conseqüente venda das propriedades rurais, já não existe a figura do pequeno produtor rural em determinados municípios do interior do estado. Ao mesmo tempo, por causa do êxodo rural, a maioria das pequenas cidades passou, talvez pela primeira vez nos últimos dois séculos, a ter uma população urbana maior do que a campesina. Nesse momento, se originou um ciclo que já no primeiro instante provocou duas violentas reações. Primeiro, o encarecimento do custo de vida, tendo em vista, praticamente, a extinção dos pequenos produtores, que desempenhavam importante papel na economia local, mediante a produção de gêneros alimentícios de primeira ordem para a dieta regional, como o arroz, o feijão, a mandioca, o milho e a criação de animais, que passaram então a ser adquiridos nos grandes centros. Segundo, as condições financeiras e estruturais das cidades do interior não permitem abrigar essa população migrante. Em sua maioria,

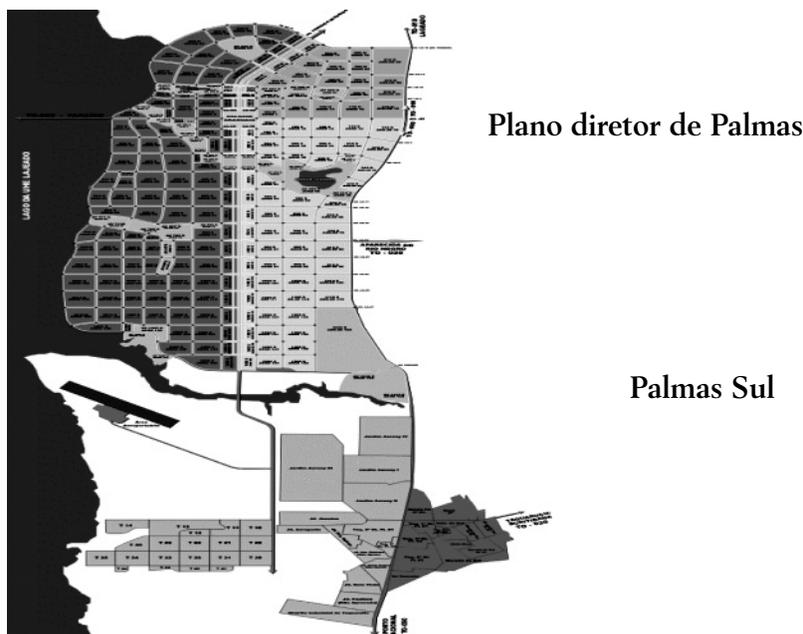
---

<sup>10</sup> Para uma consulta sobre o preço de terras no Tocantins, conferir o site da Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra: <http://www.incra.gov.br/srs/to>. Em determinadas partes do estado, onde a plantação de soja já vigora plenamente, algumas propriedades tiveram o seu preço aumentado em vinte vezes.

os municípios sobrevivem com os recursos provenientes do Fundo de Participação dos Municípios – FPM – e do pequeno comércio local.

Esse ciclo tem continuidade quando, todos os anos, centenas de famílias pobres abandonam as pequenas cidades do interior e partem para Palmas em busca de empregos, oportunidades e novas perspectivas de vida. Cabe ressaltar que esta capital foi planejada para ter o processo de ocupação do solo urbano norteado por um Plano Diretor Urbanístico – PDU – (ver mapa na página seguinte). Previa-se que o seu crescimento tivesse como ponto inicial a Praça dos Girassóis, centro administrativo, que marca o encontro dos dois eixos principais, a avenida Theotônio Segurado, na extensão Norte-Sul, e a avenida Juscelino Kubitschek, no sentido Leste-Oeste. A concepção era a de que a cidade pudesse se desenvolver de forma equilibrada a partir do centro, ou seja, cada vez que uma quadra fosse concluída e habitada ao longo da avenida Juscelino Kubitschek, seriam abertas outras avenidas paralelas e novas quadras com toda a infra-estrutura necessária.

No entanto, em virtude do acelerado crescimento populacional, chegando em 2004 com 187.639 habitantes, segundo estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE –, e contrariando a previsão dos projetistas, a ocupação de Palmas tem-se dado de forma dispersa. Enquanto áreas próximas ao centro ainda se encontram desabitadas, as últimas quadras já foram ocupadas. Na mesma direção, deixando de observar os princípios de parcelamento do solo previstos no PDU, o estado adquiriu terras fora do traçado planejado, proporcionando, de forma institucionalizada, a formação de uma outra cidade periférica, chamada Palmas Sul (ver mapa). Essa malha urbana está localizada a aproximadamente 15 km de distância do PDU original e cresce na extensão da TO-050, rodovia que liga a capital à cidade de Porto Nacional. Ela é formada por um conjunto de dezessete bairros e dois distritos, e tem uma população total, segundo estimativa do IBGE/2004, de aproximadamente 90 mil habitantes, o que representa cerca de 50% da previsão para a população total da capital.



Fonte: Prefeitura de Palmas/Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano, 2005.

O seu processo de ocupação ocorreu paralelamente ao do PDU, quando o governo do estado, a partir de 1990, abriu loteamentos a preços mais baixos, sem disponibilizar, porém, a infra-estrutura necessária. A região passou a ser formada por milhares de habitações provisórias que, com o passar dos anos, com poucas melhorias, se transformaram em residências permanentes. A maioria delas foi construída em áreas de risco e não oferece condições mínimas de moradia, situação que se agrava no período das chuvas. É importante mencionar, ainda, que além da grande distância que os moradores dessa região têm de percorrer até o centro-administrativo, outros problemas assolam suas vidas como, por exemplo, a precariedade das condições de saneamento básico, saúde, segurança, enfim, equipamentos e serviços que, como “planejado”, ficaram no PDU. Em Palmas Sul está localizado o Jardim Aurenny III, maior bairro da capital, com aproximadamente 20 mil habitantes, onde foi realizada a pesquisa que referencia as considerações a seguir.

Após determinar o universo onde seria desenvolvido o estudo, o segundo conjunto de reflexões foi a respeito do significado dessas condições para o cenário político local. Nesse sentido, exploraram-se os

relatos dos entrevistados que afirmam não existir, para o Aureny III, “apenas uma exclusão social, mas também uma exclusão política”. Corroborando e ilustrando essa afirmação, alguns moradores apresentaram versões que identificam a criação dos bairros da periferia como um “depósito” de pessoas de baixa renda, para perpetuar o grupo político dominante no poder.<sup>11</sup> Nesse arcabouço, as práticas assistencialistas a “conta-gotas”, precisamente na forma de “ração para animais” – como expressa o relato de um entrevistado –, se adaptam aos cenários em que até sonhar com dias melhores já se tornou exceção, pois a regra é conviver com insuficiências de alimentação, ausência de moradia digna, de assistência médica, de lazer, de educação, de segurança, etc. Os próprios entrevistados associaram a precária condição financeira dos candidatos moradores do bairro ao fato de não serem eleitos.

A experiência de um dos entrevistados, que reside no Aureny III há mais de dez anos, ilustra essa tendência. Autodenominando-se uma “liderança comunitária”, foi candidato a vereador nas eleições municipais de 2000, quando obteve apenas 64 votos, numa época em que o bairro possuía mais de seis mil eleitores, cerca de 10% do eleitorado da capital, um número suficiente para eleger em torno de três candidatos. Considerando o que aconteceu, o entrevistado explica o porquê de nunca ter sido eleito um morador do bairro para vereador em Palmas.<sup>12</sup>

A dificuldade de eleger vereador daqui é justamente a falta de politização das pessoas, porque muita gente nem sabe qual é o papel do vereador. O candidato vem aqui e diz que vai fazer isso, que vai fazer aquilo e ilude, engana as pessoas [...] Os moradores não conseguem sentar, dois ou três, pra discutir política. Isso é porque colocou pra sociedade que política é uma coisa suja, nojenta, de gente que não presta... E quem é que gosta de coisa ruim? O indivíduo que não gosta de política, ele vota nos piores...

---

<sup>11</sup> Desde a criação do estado, o principal grupo político é a coligação de partidos denominada “União do Tocantins”. O seu líder é o ex-governador por três mandatos, José Wilson Siqueira Campos, atualmente filiado ao PSDB.

<sup>12</sup> Uma exceção é o sr. Mário Venâncio, segundo presidente da associação comunitária, candidato a vereador pelo Partido Movimento Democrático Brasileiro – PMDB –, em 1996, quando conseguiu ficar como suplente, tomando posse nos últimos quatro meses daquela gestão.

Quando fui candidato, fiquei 62 dias aqui dentro deste bairro. Não teve uma casa que não visitei, até mesmo aquelas que bateram a porta na minha cara, porque eu era filiado ao Partido dos Trabalhadores.

Outro morador, quando perguntado sobre o porquê do Aureny III não conseguir eleger um de seus moradores para vereador, deu a seguinte resposta:

Os candidatos daqui são tudo pobres, iguais aos moradores. As pessoas conhecem e sabem que ele não tem condições de ajudar quem vai até ele pedir uma ajuda. Aí vem um político lá do centro [Plano Diretor] em busca de voto, e encontra a pessoa procurando jeito pra pagar um talão de água ou comprar um remédio. O político de lá vai e paga a água, dá o dinheiro pra comprar o remédio. O eleitor vê tudo isso e não tem coragem de “virar Judas” e trair o candidato que ajudou ele. As pessoas vão e votam nos de lá e deixam os daqui sem voto. Vota em quem tem dinheiro, vota em quem ajudou!

As concepções desse entrevistado permitiram realçar como a questão da “ideologia do favor” (Schwarz, 2001) presente nas relações pessoais torna-se perversa no universo da cultura política assentada em contextos de carências sociais básicas. A fidelidade que está expressa na concepção de que o eleitor não vai ser o “Judas, para trair quem o ajudou” – como aparece na fala, – e o compromisso entre as partes envolvidas definem o relacionamento clientelista entre bases populares e grupos políticos.

Essa forma de os moradores visualizarem a sua situação e a maneira pela qual se relacionam com as instâncias de poder nos levaram a analisar a participação popular dos moradores do Jardim Aureny III nos canais institucionais de interlocução pública. Primeiramente, foram analisadas as ações e as reivindicações por parte da Associação Comunitária à Sessão Itinerante, uma iniciativa do poder Legislativo de Palmas que consiste em uma sessão especial, na qual os vereadores vão até os bairros para se informar a respeito da pauta de reivindicações da comunidade. No Aureny III foram realizadas por três vezes – 1995, 1997 e 1998.<sup>13</sup> A questão que norteou a reflexão versou sobre como se assenta uma proposta de construção de espaços públicos que poderiam conferir avanços

---

<sup>13</sup> O projeto de Lei que criou a Sessão Itinerante foi de autoria do então vereador Rogério Alves – Partido Democrata Cristão – PDC. Atualmente ainda consta no Regimento Interno da Câmara de Palmas, mas a sua realização só acontece esporadicamente.

na efetivação da cidadania e da democracia participativa em um cenário marcado por carências.<sup>14</sup>

Entre os pontos significativos a serem ressaltados, está algo similar a que alguns autores denominam “caráter pedagógico”, resultante da participação nesses espaços, como se percebe na fala de um entrevistado: “achei positivo porque a comunidade compreendeu como se elabora e aprova um projeto de lei, e viu qual é a função dos vereadores”. Na acepção dos moradores a Sessão Itinerante surgiu como “uma cobrança do povo” que “queria ver os vereadores”. É importante destacar, ainda, o fato de alguns moradores quererem transportar para a sessão a sociabilidade comunitária construída no interior da associação. Nessa direção, cabe citar um relato que ilustra as intenções da comunidade de introduzir nos procedimentos formais da sessão uma prática de organização própria das reuniões da associação: dar a oportunidade da fala para os moradores que se interessarem em apresentar seus pontos de vistas e defender suas opiniões e propostas.

Foi bastante democrática a discussão nas reuniões da associação que fizemos antes da sessão. Eu fiquei pra defender a educação, a implantação do segundo grau, porque não existia. Outras pessoas foram defender a questão da implantação da rede elétrica, outros, do posto de correios, agências bancárias, centro de saúde, linhas de transporte coletivo. Ficou então combinado que cada um iria à tribuna pra falar o que já tinha definido na reunião [...] No início os vereadores não queriam abrir a fala pra todos, mas a gente bateu o pé e disse que todo mundo iria falar, porque a gente já havia sentado antes, e que eles tinham que ouvir a gente. Era pra terminar às onze horas e foi até uma hora da tarde.

Parece significativa a atitude dos moradores de “bater o pé” para expor seus anseios, possibilitando verificar que desejavam mesmo transformar

---

<sup>14</sup> Não foi possível reproduzir neste artigo a trajetória de lutas da Associação Comunitária dos Moradores do Jardim Aurenny III, criada em 1992, com o objetivo de buscar a resolução de problemas referentes à falta de água, moradia, etc. Para tanto, o estado foi identificado como o responsável para gerenciar a situação à qual estavam submetidos – as constantes idas da diretoria da associação à Câmara de Vereadores e à Prefeitura em busca de melhorias ilustram essa assertiva. Não obstante, os moradores eram mobilizados para participar das reivindicações, o que permitiu ao movimento ganhar visibilidade. Os vereadores, por serem os políticos que normalmente mais se aproximam da comunidade, não tardaram a perceber que a Associação aglutinava expressiva quantidade de moradores com influência eleitoral no bairro. Essa percepção tornaria a presença destes parlamentares cada vez mais constante nos eventos e reuniões promovidas pela associação.

aquele espaço público em um ambiente de apresentação de propostas, rompendo a verticalidade pela qual os benefícios que chegam à comunidade vêm sob a ótica da concessão, do “favor”, dependendo da vontade pessoal dos governantes. Por essas colocações, poder-se-ia pensar na potencialidade da Sessão Itinerante, como ampliação do espaço político às comunidades da periferia, como revela o mesmo entrevistado.

Eles [os vereadores] têm que vir, porque aí não precisa o povo ir lá pra cobrar deles. Um bom pagador não espera a loja mandar cobrar dele. Ele vai lá pagar. Do mesmo jeito, se eles arrumaram o voto foi aqui, por que depois que eles ganham, acaba a obrigação de vim dá satisfação? De vim perguntar ao eleitor o que tá faltando no seu bairro.

A interessante analogia que o entrevistado faz entre o vereador e um freguês, que como “bom pagador” não espera “ir lá cobrar”, oferece uma interpretação que permite considerar que o ato de votar e ser votado configura-se mesmo no estabelecimento de uma relação contratual definidora de direitos e deveres. Contudo, a natureza desse “contrato” se encontra comprometida em razão das bases sobre as quais é formalizado. A entrevista de um outro morador, por exemplo, demonstra a implicação que existe nas diferentes manifestações de compra de votos no estabelecimento dessa relação.

O eleitor vendeu o seu voto, ele perdeu o direito de ir lá cobrar. Se um político ajudou ele com qualquer coisa, fica reconhecido que ele não tem mais compromisso com aquela pessoa. Já pagou. Porque ele [o político] vai dizer assim: “cara, eu já te paguei na época. Você lembra que eu dei tantos reais pra você?”. Quer dizer, ele soube aproveitar do eleitor, da fraqueza que ele tava passando no sofrimento, na agonia.

Essa fala ilustra, portanto, que a criação de um “novo” espaço público naquele ambiente pode vir acompanhada da reprodução de “códigos de sociabilidade” que possibilitam a manutenção da dominação, reforçando considerações anteriormente assinaladas sobre a “ideologia do favor” como mediação das relações políticas, também denominada por Oliveira (1994) “privatização das relações sociais”:

Essa privatização tem na “democracia racial” e no “homem cordial” suas expressões ideológicas. O “homem cordial” é também o político populista, que beija criancinhas pobres e as põe no colo, enquanto fajuta as concorrências públicas. Essa “democracia racial” – pois o político

geralmente é das etnias dominantes – é o simulacro do encurtamento das distâncias entre quem manda e quem obedece. Ela é a anulação das fronteiras entre o público e o privado, pois o homem público, ao beijar crianças pobres, faz de conta que é um homem privado, e o governante que fajuta as concorrências, sendo um homem público, privatiza os negócios do Estado, como se fosse um homem privado, um comerciante, um industrial. (1994, p. 43-44)

Entende-se que a idéia da Sessão Itinerante pode ser vista como uma iniciativa válida e mesmo necessária para a criação de espaços que possibilitem a democracia participativa. Contudo, vale ainda ressaltar que, após a realização das sessões, seguiu-se um processo de “resfriamento” das mobilizações da comunidade e da associação e se estabeleceu um crescente relacionamento clientelista, possibilitando que, em médio prazo, o grupo político dominante controlasse a organização popular.

A segunda experiência institucionalizada de participação popular, vivenciada pela comunidade do Aurenny III, ocorreu quando Nilmar Gavino Ruiz (Partido da Frente Liberal – PFL) assume a prefeitura municipal de Palmas, em 2001, e implanta o Planejamento Participativo – PP – como “carro-chefe” do cronograma de obras e programas sociais dos quatro anos de seu governo.<sup>15</sup> Inicialmente, cabe assinalar que seus responsáveis destacam uma diferença estrutural entre o PP palmense e o já conhecido Orçamento Participativo – OP –, praticado normalmente por administrações petistas. Segundo o Secretário de Ação Comunitária da gestão de Nilmar Ruiz, a diferença é que o OP trabalha com o pressuposto de valores, isto é, de verbas que já estão disponíveis nos cofres da prefeitura. A partir disso, os recursos são destinados à comunidade para que ela ajude a definir como eles devem ser aplicados. Por seu turno, o PP visa a identificar e elencar as prioridades, para depois buscar os recursos, que não necessariamente precisam ser

---

<sup>15</sup> O processo de elaboração e concretização do *Planejamento Participativo* consistiu em uma metodologia apenas semelhante ao Orçamento Participativo, existente em diversos municípios brasileiros. A cidade de Palmas foi dividida em dez grandes áreas, marcadas por cores específicas, entre essas o Aurenny III, que, sendo o maior bairro da capital, ocupou sozinho uma área. Em cada uma das dez áreas foram realizadas reuniões com a comunidade, para que os moradores elegeassem seus delegados representativos, e se adotou o critério de que para cada 25 moradores presentes na reunião a área ganhava o direito de indicar um delegado. No Aurenny III, por exemplo, com a participação em torno de 700 pessoas, foram eleitos 28 delegados.

provenientes das receitas ordinárias, arrecadadas ou repassadas ao município, mas também de convênios com os Ministérios e Secretarias de Estado, organismos internacionais, etc.

Parece plausível inferir que o PP de Palmas, em sua implementação, estava fadado ao insucesso. Tal como apontado por estudiosos em outras experiências de OPs, a frustração de delegados aparece já nas reuniões iniciais, quando ficam sabendo que recursos a serem investidos em seus bairros são bem menores do que o necessário para atender às prioridades elencadas. Por mais que a prefeitura tentasse atender às propostas dos delegados do Aurenny III, dificilmente conseguiria cobrir as carências do bairro, que, como agravante, conta com expansão populacional crescente e imprevisível. Talvez o que se possa indicar como algo significativo seja o fato de que, ao menos, os delegados envolvidos apreendem o quanto são complexas as questões que envolvem um planejamento orçamentário do município. Entretanto, o que se destacou, a partir da pesquisa de campo, é que a decepção final acaba pesando no momento em que os entrevistados avaliaram essa experiência de participação. Mais ainda, pôde inclusive ter contribuído de maneira decisiva para que Nilmar Ruiz não conseguisse sua reeleição em 2004.

O segundo elemento a se reter é que os delegados eleitos foram conhecidas lideranças comunitárias que, em sua maioria, já participavam dos diversos conselhos (Saúde, Educação, Segurança). Estes receberam uma carteira de identificação que possibilitava o acesso “livre” às secretarias municipais, visando a obter melhorias para as suas comunidades. Eles também eram responsáveis por organizar e convidar a população para as reuniões dos bairros, que, eventualmente, contavam com a presença da prefeita. Certamente isso conferia grande visibilidade a essas lideranças comunitárias, como resumiu um dos entrevistados que foi delegado do PP: “a gente tinha mais ligação, era mais enxergado e tinha mais nome com os políticos”.

Neste relato, o personalismo adquire sua plenitude, o que permite demarcar a diferença essencial entre a experiência do PP e a da Sessão Itinerante. Na década de 90, a Associação Comunitária aglutinava em torno de si as diversas lideranças do bairro. Estas, por sua vez, consideravam a associação um canal de representação da comunidade junto aos vereadores no Jardim Aurenny III. Diferentemente, na execução do

PP, a associação, embora tivesse seu presidente como um dos delegados representantes do bairro, não constituía a entidade exclusiva de representação da comunidade em relação ao poder público municipal.

Esse fato possui duas implicações. Primeiro, revela que, eleitas várias lideranças, a competição entre elas na busca pela visibilidade conduziu os delegados a agirem de forma individualizada. A própria metodologia do PP contribuía para isso, uma vez que cada um deles recebia um formulário para preenchimento das prioridades do bairro. De certa forma, se isso, por um lado, estimulava os delegados a ouvirem o máximo possível de pessoas, por outro, fragmentava o sentido comunitário do trabalho coletivo. Cada um competia com o outro pela lista mais abrangente de prioridades. A segunda questão decorre da primeira. À medida que ocorreu a fragmentação, tornou-se desinteressante o espaço representativo da própria associação diante das esferas do poder público, o que levou ao seu esvaziamento. Ora, se até o momento a associação era tida genuinamente como um movimento popular, pode-se inferir que o PP impediu a ação coletiva por meio da individualização dos trabalhos.

Ao mesmo tempo, esse processo conduziu a associação a um atrelamento cada vez maior à prefeitura municipal, como forma de assegurar sua própria existência. Nesses anos, sob o signo da “parceria”, essa organização funcionou quase que exclusivamente como um “braço” do assistencialismo da prefeitura, no bairro. O problema nesse caso está em que, para além do clientelismo, as ações se davam praticamente em via de mão única, pois o que chegava à comunidade era apenas o que a prefeitura queria destinar, enquanto no pólo oposto poucas eram as reivindicações atendidas, entre as centenas de ofícios enviados pela associação. Nesse sentido, inferiu-se que o PP serviu como um mecanismo que controlou o movimento popular, embora propalando um discurso democrático, sobre a existência de um espaço para a comunidade expressar suas carências e necessidades.

Entende-se, portanto, que se apenas os conflitos forem aceitos como legítimos, iniciativas como os OPs, ou como o PP de Palmas, poderão funcionar como instrumentos que possibilitam a diminuição das desigualdades sociais através da participação popular nos processos de decisão da aplicação dos recursos públicos. Efetivamente, isso não aconteceu em Palmas na experiência do PP.

Considera-se finalmente que os esforços empreendidos nesta pesquisa estiveram concentrados em demonstrar como a reprodução da pobreza “funciona” como mecanismo de dominação e controle dos movimentos populares por parte dos grupos dominantes. Para tanto, referências foram feitas em relação à condição social da população do interior do estado do Tocantins e da periferia de Palmas, em particular, marcada pela segregação instituída quando o poder público criou duas cidades distintas: a Palmas do Plano Diretor, o esplendor do “novo Eldorado”, e Palmas Sul, o espaço de acomodação da população de baixa renda. Dessa forma, desenhou-se o cenário para que se analisasse a participação política da população pobre em canais institucionais de interlocução pública. As experiências observadas, Sessão Itinerante e Planejamento Participativo, demonstraram como a tradição do clientelismo e do mando consegue se perpetuar, mesmo em espaços ditos democráticos. Contudo, nenhum dos pontos discutidos esgotaram a reflexão, sendo que as questões delineadas conduzem necessariamente ao surgimento de novas inquietações. A literatura sobre o estado do Tocantins é incipiente e esta pesquisa visa a contribuir para pensar as dimensões sociais e políticas da periferia de Palmas. Espera-se que a partir dela possam surgir vários outros estudos que aprofundem as considerações aqui delineadas.



Roniglese Pereira de Carvalho Tito

Natural de Almas –TO. É graduado em História pela Universidade do Tocantins – UFT e Mestre em Sociologia pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP. A sua dissertação, *A dominação pela reprodução da pobreza: experiências de participação popular em Palmas, Tocantins*, foi orientada pela Professora Dra. Ana Amélia da Silva, do Departamento de Sociologia e do Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Atualmente chefia a Assessoria Técnico-Pedagógica da Secretaria da Educação e Cultura do Tocantins e

leciona Metodologia de Pesquisa, História Geral I e II e Teoria do Conhecimento no Centro de Ensino Superior do Brasil, Palmas – TO. Sua militância é no âmbito do associativismo civil, em particular, os relacionados às questões urbanas, mas também se envolve nos debates sobre as questões étnico-raciais, em especial no campo da educação. Ex-bolsista IFP, turma 2003. E-mail: ronitito@terra.com.br; roniglesepc@seduc.to.gov.br.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAIERLE, S. A Explosão da experiência: emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre. In: ALVAREZ, S. et al. *Cultura política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras*. Belo Horizonte: UFMG, 2000, p. 185-217.
- CARDOSO, F. Notas sobre a reforma do Estado. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 50, p. 5-12, mar. 1998.
- CAVALCANTE, M. *O Discurso autonomista do Tocantins*. Goiânia: Edusp, 2003.
- DAGNINO, E. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- FERNANDES, F. *A Revolução burguesa no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- HOLANDA, S. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.
- NOGUEIRA, M. *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos políticos da gestão democrática*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2004.
- OLIVEIRA, F. A Derrota da vitória. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, p. 13-21, mar. 1998.
- \_\_\_\_\_. Da dívida aos direitos: a dialética da cidadania. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, n. 9 (25), p. 42-44, 1994.
- PAOLI, M. Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil. In: SANTOS, B. de S. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 373-415.
- \_\_\_\_\_. Movimentos sociais no Brasil: em busca de um estatuto político. In: HELLMANN, M. (org.) *Movimentos sociais e democracia no Brasil: "sem agente não tem jeito"*. São Paulo: Marco Zero/Ildefes/Labor, 1995, p. 25-55.
- SADER, E. *Quando novos personagens entraram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-1980*. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1995.
- SCHWARZ, R. *Cultura e política*. São Paulo: Paz e Terra, 2001.
- SILVA, A. *Cidadania, conflitos e agendas sociais: das favelas urbanizadas aos fóruns internacionais*. São Paulo, 1996. Tese (Doutorado), USP.
- TATAGIBA, L. Os Conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 47-103.

# A atuação da Comissão Pró-SUS na implementação do Sistema Único de Saúde em Teresina (1988/1996)

*Iracilda Alves Braga*

## RESUMO

Este artigo é o resultado de um estudo realizado com base nas iniciativas de participação política da sociedade civil na área de saúde, no Município de Teresina (PI). O objetivo foi o de verificar a participação dos movimentos sociais de saúde, via Comissão Pró-SUS, na elaboração, implementação e fiscalização da política de saúde naquela cidade, no período de 1988 a 1996. Pretende-se, deste modo, contribuir com as entidades da sociedade civil não apenas no sentido de dar respostas, mas de fortalecer essa participação, para que ela se configure em um efetivo processo de construção e exercício da cidadania.

### **PALAVRAS-CHAVE**

MOVIMENTOS SOCIAIS — COMISSÃO PRÓ-SUS — PARTICIPAÇÃO POPULAR — SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE

## INTRODUÇÃO

*As classes populares ainda não têm projeto próprio  
nem força suficiente.  
Estamos ainda na fase de organização,  
despertar a base.*  
(Comissão Pró-SUS)

Este artigo é dedicado ao estudo da Comissão Pró-SUS e tem o objetivo de analisar a sua atuação no processo de implementação do Sistema Único de Saúde – SUS – em Teresina.

A pesquisa ora realizada apontou para a produção de informações sistematizadas acerca da institucionalização do SUS, bem como sobre os atores sociais que têm protagonizado este cenário como Movimento Social de Saúde, por meio da Comissão Pró-SUS.

É mister ressaltar que ao fazermos um resgate histórico do Movimento de Saúde no Piauí nos deparamos com a Comissão Pró-SUS,<sup>1</sup> que se constituiu como espaço de articulação do Movimento de Saúde (social, sindical e sanitaria), a qual adotamos como objeto de estudo empírico.

Tendo em vista a complexidade do objeto de estudo e dada a sua especificidade, foi necessário percorrer um caminho metodológico, a saber: inicialmente, fizemos uma revisão bibliográfica, que consistiu na leitura e releitura sobre “movimentos sociais”, “participação política”, “sociedade civil”, “democratização”, “cidadania”, “descentralização/municipalização”, dentre outras categorias de estudo. Essa revisão possibilitou a construção de um referencial teórico para análise do objeto de estudo.

O segundo passo foi uma revisão documental, que consistiu na leitura de documentos, tais como decretos, leis, regimentos, relatórios dos

---

<sup>1</sup> Comissão de Saúde, Comissão Pró-Conselho e Comissão Pró-SUS são denominações dadas ao Movimento de Saúde, deflagrado em Teresina em meados de 1980. Essas denominações sugerem etapas de evolução do Movimento de Saúde: Comissão de Saúde (1985/1988) – o foco da discussão naquele período era a medicina alternativa e a necessidade de organização da comunidade; Comissão Pró-Conselho (1988/1993) – refere-se a um momento em que a pauta do movimento era a implantação do SUS e a instituição dos conselhos e conferências; Comissão Pró-SUS (a partir de 1993) – momento em que, dado o processo de legalização do SUS, a comissão sentiu necessidade de pautar a discussão sobre a gestão participativa do SUS e seu processo de descentralização.

eventos e reuniões do Movimento Social de Saúde (plenárias, seminários, encontros, etc.), relatórios das 1ª, 2ª e 3ª conferências, dentre outros. Tais documentos possibilitaram informações sobre a organização e funcionamento da Comissão Pró-SUS e do SUS em Teresina, como também sobre a legislação mais geral, como a Lei Orgânica da Saúde – LOS –, Constituição Federal do Brasil, Normas Operacionais Básicas – NOBs.

Posteriormente realizamos uma pesquisa empírica, utilizando, como instrumento de coleta de dados, a entrevista semi-estruturada, que nos forneceu alguns elementos essenciais para a análise das categorias centrais do trabalho.

Por ser uma pesquisa qualitativa, não constituímos amostra, elegemos algumas lideranças do Movimento de Saúde que participaram da Comissão Pró-SUS para ser entrevistadas: 3 representantes do movimento sindical; 4 representantes do movimento popular; 3 técnicos sanitários; e 2 representantes do poder público (estadual e municipal).

Assim, discutiremos a seguir a questão da institucionalização do SUS, a atuação da Comissão Pró-SUS, destacando o seu papel, os avanços e as dificuldades que enfrentou na institucionalização da saúde e na participação social em Teresina.

## INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SUS NO CONTEXTO PARTICIPATIVO

A partir da institucionalização do SUS, a democratização da gestão da saúde tem sido buscada por meio de uma reengenharia das relações de poder das três esferas de governo, calcada em relações recíprocas entre Estado e sociedade. No que diz respeito à institucionalização da participação, a Lei 8.142/90 criou os canais institucionais de “participação da comunidade”. No âmbito do Estado, está prevista a criação de conselhos de saúde, definidos legalmente como instâncias políticas de caráter permanente e deliberativo, e compostos por diferentes grupos sociopolíticos: governo, prestadores de serviços, profissionais de saúde e usuários, além da realização de conferências. A institucionalização dos conselhos de saúde no Brasil não significou, segundo Carvalho:

[...] nem conquista de uma sociedade consciente nem concessão de um Estado benevolente. De um lado, uma crescente permeabilização do

Estado às demandas/reivindicações de setores sociais até então excluídos ou pouco contemplados nas agendas públicas, suscitando “modificações na arquitetura institucional do Estado” em direção à criação de espaços permanentes de presença desses setores através de suas representações. (2000, p. 46)

A participação institucionalizada da sociedade para ser efetiva exige amadurecimento e fortalecimento das entidades da sociedade civil, para que o espaço institucional, no caso os Conselhos de Saúde (municipais e estadual), não se transforme em espaço de legitimação de poder.

Em Teresina, a experiência foi iniciada com a instalação do Conselho Municipal de Saúde em dezembro de 1992 e, hoje, é pertinente indagar sobre seu caráter participativo e democrático, como também sobre as mudanças que produziu, as limitações que enfrentou, enfim, sobre as possibilidades da sua efetivação.

Nesse contexto, é essencial resgatar a discussão sobre a institucionalização dos movimentos sociais da saúde, uma vez que, de acordo com constatações feitas durante a pesquisa de campo, os representantes dos usuários e profissionais da área, no Conselho Municipal de Saúde de Teresina, são, em sua maioria, oriundos dos movimentos popular e sindical de saúde da cidade.

O Movimento de Saúde em Teresina, por meio da Comissão Pró-SUS, pode ser caracterizado como informal, com estrutura horizontal de tomada de decisões, não obstante a maioria das instituições que o compunham tivessem caráter formal, o que implicava a eleição de diretoria executiva, à qual compete promover a mobilização e encaminhar as reivindicações, exigindo mecanismos de representação. Desse modo explica-se o fato de todas as lideranças empossadas na primeira gestão do Conselho Municipal de Saúde de Teresina serem oriundas da Comissão Pró-SUS, embora esta não tivesse representação formal. Ainda que a Comissão Pró-SUS expressasse sua marca maior na mobilização e reivindicação, sua capacidade participativa no âmbito institucional era possível por intermédio de suas entidades “afiliadas”.

A forte intervenção da Comissão Pró-SUS na primeira gestão do Conselho Municipal de Saúde de Teresina, por meio das suas entidades, Central Única dos Trabalhadores – CUT –, Movimento Popular de Saúde – MOPS –, Federação das Associações de Moradores e Conselhos Comunitários – FAMCC –, Sindicato dos Previdenciários –

SINTSPREVS –, etc., expressa um preparo técnico e político, que significou naquele momento o marco inicial da participação institucionalizada dos movimentos de saúde no Piauí.

A Comissão Pró-SUS concentrou muitos esforços na questão dos conselhos municipais e estadual e não foi capaz de ir além, de pautar uma mudança no modelo assistencial de saúde. Nesse ponto, é prudente considerar que atingiu seus objetivos iniciais: adequar a legislação estadual e municipal, criar os Conselhos Estadual e Municipal de Saúde de Teresina, realizar as 1<sup>a</sup>. e 2<sup>a</sup>. Conferências de Saúde de Teresina, divulgar o SUS, pautar a discussão da descentralização da saúde em Teresina e influenciar no funcionamento do Conselho Municipal de Saúde da cidade – CMST. Feito isso, a maioria das ações se deu pela via institucional: conselhos e conferências.

É importante mencionar que, muitas vezes, as ações de determinados membros da Comissão Pró-SUS se confundem com ações desta, há uma confusão de papéis, e onde quer que seus membros estejam a comissão se encontra representada.

Para os olhares externos, ou seja, do assessor da comissão bipartite<sup>2</sup> e ex-secretário executivo do Conselho Estadual de Saúde – Miguel Ramos –, bem como para o deputado estadual Wilson Martins, ex-secretário municipal de saúde de Teresina (1993/1994), a Comissão Pró-SUS se enfraquece após a instituição dos conselhos:

Ela contribuiu inicialmente, nas origens, antes de surgir o conselho, antes de surgir a bipartite, ela contribuiu por que ela [fez como se fosse um embrião] deu o impulso necessário. Depois da criação dos conselhos [...]. Essa se diluiu nesses espaços, à proporção que cada um ia se entrosando ou participando de uma outra entidade nessa área, ela foi se diluindo, enraizou e passou para outras instituições, por exemplo: o conselho estadual, a comissão bipartite, os conselhos municipais e por aí vai. (Miguel Ramos)

Nós tomamos conhecimento da Comissão Pró-SUS, só que na realidade ela não teve muita ação efetiva, por que já tinham os representantes legítimos, ela funcionou anterior à nossa administração. No meu entendimento, perdeu a finalidade porque ela foi feita para preparar o pontapé

---

<sup>2</sup> Comissão Bipartite – espaço de pactuação da política de saúde que envolve atores do estado e dos municípios.

inicial – depois dos conselhos, o conselho[estadual] passou a ser e é, desde então, o tripé mais importante da questão da descentralização do Sistema Único de Saúde – a célula mãe por onde passam todas as decisões é o Conselho Municipal de Saúde a nível de município, a nível de estado é o Conselho Estadual. (dep. Wilson Martins)

Segundo Cardoso (1994), a institucionalização da participação dos movimentos na sua relação com o Estado se inicia na década de 1980. No seu entender, essa institucionalização foi favorecida pela conjuntura e pelas especificidades vivenciadas pelo movimento naquele período – o discurso anti-Estado não cabia mais neste cenário em que se lutava pela democratização do Estado brasileiro que já se havia modificado em alguns aspectos da cultura política e institucional, permitindo a participação de alguns setores da sociedade.

Desde a década de 1980, manifestaram-se várias formas de institucionalização do Movimento de Saúde. Podemos afirmar que em um primeiro momento foi uma estratégia dos sanitaristas para conquistarem terreno na preparação da 8ª. Conferência Nacional de Saúde e da própria constituinte e, posteriormente, na concretização da reforma sanitária, por meio do SUS.

Em Teresina, a institucionalização da participação por intermédio dos conselhos rendeu bons frutos – houve toda uma articulação do Movimento de Saúde em torno da garantia dessa institucionalização, mediante garantias legais, criação dos conselhos, realização das conferências. No espaço do conselho municipal, em sua primeira gestão, a participação de representantes provenientes da Comissão Pró-SUS não só influenciou no seu funcionamento – só nos seis primeiros meses de gestão este se reuniu 16 vezes, em média 2,6 vezes por mês –, como ainda deu a “cara” do movimento àquele conselho, pois suas principais lideranças estavam presentes.

Em suma, o Movimento de Saúde em Teresina (por meio da Comissão Pró-SUS) se institucionalizou juntamente com o SUS e os conselhos. Após esse momento, ocorre a democratização do processo, cuja condução, via conselho, é de responsabilidade de todos: Governo e Movimento de Saúde.

Daí, o grande desafio do Movimento de Saúde é criar uma cultura de participação, em que sejam levados em conta os aspectos técnico, ético e político. Neste cenário, ora o movimento pautava as discussões

(com menos frequência), ora os representantes governamentais davam o tom. De fato, devido ao processo deflagrado pela Comissão Pró-SUS, muitas lideranças ligadas ao movimento conseguiram reconhecimento e credibilidade tornando o espaço dos conselhos aberto aos debates, embates e exercícios de cidadania. Em Teresina, o Conselho Municipal de Saúde constitui, reconhecidamente, uma instância que traduz avanços na política de saúde.

Utilizando as palavras de Olisoa (1999), podemos concluir que “a institucionalização do movimento popular não determina *a priori* e *per se* uma inação participativa”; entretanto, é necessário que o Movimento de Saúde (sindical, social e sanitaria) seja capaz de revigorar suas forças e se manter atento às exigências do contexto, sob o risco de imergir e perder de vista o significado da participação cidadã.

## PAPEL DA COMISSÃO PRÓ-SUS NO PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DO SUS EM TERESINA

A Constituição de 1988 foi o marco mais importante na redefinição das prioridades das ações estatais na área da saúde pública. De acordo com o artigo 196, “a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e de outros agravos e o acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação”. Contudo, foi após a aprovação da Lei n. 8.080/90 – Lei Orgânica da Saúde (LOS), que se iniciou a institucionalização do sistema proposto pela Constituição Federal. A aprovação da LOS resultou na criação dos mecanismos institucionais que vincularam municipalização e descentralização e na aprovação da Lei Complementar n. 8.142/90, que dispõe sobre as condições e formas de transferências de recursos e participação da comunidade.

A institucionalização do Sistema Único de Saúde (SUS) aponta para um processo modernizador e democratizante do Estado, especialmente quanto à ampliação dos direitos de cidadania.

A publicação das NOBs do SUS, por sua vez, desencadeou um amplo processo de descentralização, transferindo para os estados e municípios um conjunto de recursos e responsabilidades no que diz respeito

à operacionalização do Sistema Único de Saúde. Como consequência, o Ministério da Saúde aumentou o repasse de recursos de fundo para fundo, para estados e municípios que se haviam habilitado em alguma das formas de gestão, e diminuiu o repasse determinado pela produção ambulatorial e/ou hospitalar, antes a única forma de transferência, o que representou um avanço no processo de municipalização. Nesse sentido, as NOBs foram responsáveis pela regulamentação da descentralização.

Neste cenário, a Comissão Pró-SUS tinha como objetivos deflagrar a implantação do SUS e influenciar esse processo, de modo que ele transcorresse na forma da lei e com participação da sociedade, conforme podemos constatar na fala de Inácio Shuck:<sup>3</sup>

Eu acho que se não tivéssemos tido a possibilidade de participar efetivamente, com todas as entidades sindicais e populares, nós talvez tivéssemos perdido o bonde da história – talvez a história fosse outra, se esse movimento não tivesse uma presença muito significativa, muito decisiva, inclusive apaixonada, vamos dizer assim, pelo sistema público de saúde. Isso para nós é uma questão ideológica e sempre foi construída em cima dessa possibilidade para que a gente pudesse ter um sistema de saúde, sob todos os aspectos com o controle popular.

A Comissão Pró-SUS, ao congregar o movimento social, sindical e de técnicos sanitaristas, tinha uma dinâmica de funcionamento que dependia do momento e das demandas. Havia períodos mais intensos com duas ou três reuniões semanais, sendo que, às vezes, a comissão passava meses sem se reunir. Após a implantação dos Conselhos de Saúde Estadual e Municipal de Teresina, criou-se uma rotina de encontros às vésperas das reuniões, em que se discutiam a pauta e os encaminhamentos a serem seguidos pelo conjunto das entidades da comissão, como podemos constatar na fala de Amparo Vieira:<sup>4</sup>

Logo que os conselhos foram implantados, sempre se faziam reuniões na véspera das reuniões do conselho (municipal de Teresina) – se tiravam quais eram as posições dos representantes dos usuários e profissionais de saúde – a gente tinha a pauta da reunião do conselho antes e aí se tiravam as posições que iam defender naquela reunião do conselho.

---

<sup>3</sup> Sindicalista, à época da entrevista era presidente do Sindicato dos Previdenciários – SINTSPREVS.

<sup>4</sup> Maria do Amparo Vieira de Sousa, assistente social do Movimento Popular de Saúde.

Isso foi muito importante, acho que na primeira gestão – um espaço de discussão para o amadurecimento de alguma questão.

A análise dos documentos e dos depoimentos mostrou que a Comissão Pró-SUS cumpriu um papel pioneiro, tanto ao deflagrar o processo de implantação do SUS, de forma a garantir a participação da comunidade, como ao assumir o papel de mobilizar os movimentos de saúde e divulgar o SUS. Ainda na década de 1980, quando era conhecida por Comissão Estadual de Saúde, e toda a sua mobilização dependia das articulações do MOPS, até a criação da Comissão Pró-Conselho (1988-1993), conseguiu congregiar um número significativo de entidades do Movimento de Saúde.

## AVANÇOS E DIFICULDADES DA COMISSÃO PRÓ-SUS

Em um contexto de redemocratização do Estado, de abertura política e de práticas oligárquicas e clientelistas (tudo isso continua presente nos dias atuais), a Comissão Pró-SUS teve algumas dificuldades para prosseguir até a implementação do SUS, entre elas:

- *incapacidade de articulação/mobilização das entidades do movimento*: estas se agregavam mais em torno de pautas pontuais, comprometendo a continuidade do processo;
- *representatividade* (entidades da comissão): faltavam aos representantes das entidades, capacidade técnica e política para exercerem o papel de representantes das entidades, papel este muitas vezes confundido com o desempenho pessoal de cada representante/liderança;
- *personificação de algumas lideranças*: algumas lideranças representavam a si mesmas, não havia feedback destas com a entidade que representavam;
- *privilégio de pautas emergenciais*: os processos em andamento acabavam cedendo lugar a algum assunto de emergência;
- *relação conflituosa com os gestores*: o movimento tinha dificuldade de pautar discussões, muitas vezes assumindo de forma contradi-

tória a pauta dos gestores, o que por sua vez dificultava o exercício de seu papel de representante da sociedade civil, ocasionando situações conflituosas e confusão de papéis;

- *oportunismo*: lideranças do movimento e do poder público chegaram a constituir consultorias para assessorar municípios do Piauí no processo de descentralização da saúde, por exemplo.

Essas foram algumas das dificuldades que identificamos, com base na fala dos atores sociais entrevistados. Tais dificuldades, dependendo do momento, fortaleciam ou enfraqueciam o movimento. Fortaleciam, na medida em que eram vistas com clareza e enfrentadas pela comissão como um desafio a ser vencido, mas também a enfraqueciam porque influenciavam negativamente na sua dinâmica interna de trabalho, dificultando a realização do seu papel.

No que diz respeito aos avanços, o período de 1988 a 1993 foi o mais intenso, efervescente, e também o que melhor traduz as contribuições da comissão, nesse período, conhecida por Comissão Pró-Conselho. Esta realizou eventos importantes de divulgação do SUS (seminários, plenárias, etc.); influenciou na adequação da Legislação Estadual e da Municipal (foram alteradas a Constituição Estadual e a Lei Orgânica Municipal de Teresina); influenciou na criação dos Conselhos Estadual e Municipal de Saúde, dos Fundos Municipal e Estadual de Saúde; na eleição desses conselhos; influenciou para que estes funcionassem de fato; contribuiu para a realização das 1<sup>a</sup>. e 2<sup>a</sup>. Conferências Municipais de Saúde de Teresina e 1<sup>a</sup>. Conferência Estadual; inseriu-se na discussão da 9<sup>a</sup>. Conferência Nacional de Saúde; contribuiu efetivamente para a primeira gestão do Conselho Municipal de Saúde e gestões posteriores, etc.

A Comissão Pró-SUS traduz a melhor fase da atuação do movimento no período de implantação do SUS. Criada com um objetivo específico, acabou superando-o e passou a ser um importante ator no cenário estadual, notadamente em Teresina, tendo sido reconhecida tanto pelos movimentos de saúde (sindical, social e sanitaria) quanto pelo poder público. Alguns depoimentos confirmam essa assertiva:

O grande papel da comissão foi a mobilização. A Comissão Pró-SUS conseguiu levar a discussão, fomentar a discussão nos municípios. [...] eu acho que ela foi uma grande precursora do movimento, acho até que

mais que os organismos oficiais. A Comissão Pró-SUS teve um papel fundamental, marcante [...] a comissão fez esse papel. (Gorete Ferreira) [...] a Comissão Pró-SUS foi fundamental na mobilização dos movimentos populares, para sensibilizar os sindicatos, os trabalhadores de saúde [...] Quem preparou a 1ª. Conferência foi o movimento Pró-SUS evidentemente. (Dep. Wilson Martins)

Embora a Comissão Pró-SUS não interferisse claramente nas ações do governo, achamos importante destacar que, mesmo de forma frágil, os governos estaduais e municipais, até mesmo por pressão do movimento, começaram a assumir seu papel de condutor do processo de descentralização e implementação do SUS. O desempenho desse papel varia de acordo com o gestor. Até 1992, as ações são mínimas, mesmo porque faltava clareza sobre o processo. A partir da gestão do Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB – em 1993, que continua até hoje, é possível verificar uma adesão, de fato, do gestor municipal, e não apenas formal, ao processo de descentralização da política de saúde em Teresina. O que podemos computar como um resultado positivo da intervenção da Comissão Pró-SUS. O relato do ex-Secretário Municipal de Saúde de Teresina, deputado Wilson Martins, gestor municipal em 1993, confirma essa assertiva:

Tudo o que a Comissão Pró-SUS solicitou, tudo que os movimentos populares de saúde, tudo que o conselho municipal de Teresina aprovou de avanço social, de divulgação, de palestra, de encontros, e aí nós fortalecemos inclusive o [Conselho de Secretários Municipais de Saúde] COSEMS, fizemos alguns encontros do COSEMS, houve uma mobilização muito grande, até por que o pessoal do Pró-SUS estava muito motivado, supermotivado; [todos ficaram] empolgados, porque eles fizeram as reuniões, se mobilizaram e deu um resultado fantástico, houve uma satisfação muito grande, por que a maioria deles foi aproveitada para ser conselheiro, e outra boa parte, esquecendo as questões políticas, nós a aproveitamos para fazer parte do executivo. [...] nunca faltou recurso, nem incentivo, porque nós passamos de uma verba federal X para um valor de 70, ou 80 vezes mais. Então sobrava recurso para tudo isso, modernização, participação, mandar gente para conferência nacional, fazer *folders*, divulgação, programação de campanhas públicas de conscientização. Por que eu acho que nós conseguimos isso, eu acho que nós conseguimos porque tinha motivação, estava todo mundo motivado, quer dizer, realizou-se conferência, instalou-se o conselho, depois

lutamos pelo Conselho Estadual, depois o Fundo Estadual de Saúde, a coisa começou a avançar, forçamos a Secretaria Estadual de Saúde a montar uma assessoria técnica só para [...] eu acho muito positivo, por que o pessoal começou a ver que deu resultado e que tinha uma abertura muito grande.

Amparo Vieira, em depoimento, confirma as ações favoráveis da gestão de Wilson Martins na implementação do SUS:

[...] primeiro foi assumir a descentralização e assinar os termos de compromisso com o governo federal [...] me parece que passo a passo eles foram assumindo esses compromissos, a criação do fundo, da vigilância sanitária que não existia, a mudança da estrutura organizacional da própria secretaria [...] a própria criação do conselho municipal de Teresina. Mas ficava restrito a coisa da formalização, o que o movimento queria era muito mais do que isso, queria uma participação efetiva. Então quando a gente passa mais para o conteúdo e sai do formal, me parece que a coisa não andou muito e talvez esta ainda seja uma luta do movimento para que a participação seja efetiva. Tudo que estava no papel para cumprir a descentralização me parece que foi cumprido.

É importante observar que esta foi considerada a gestão da abertura ao diálogo, e que, de fato, começou a implantação da descentralização da saúde em Teresina.

Acho que a luta que a gente empreendeu era para isso. Todo o esforço que ainda está sendo empreendido é nesse sentido. O objetivo é da secretaria, não é do movimento. A gente cumpre aqui o passo a passo: da gestão incipiente, semiplena, e plena – para cumprir formalmente –, mas não é esse o nosso desejo, não é isso que o movimento quer. Mas a gente conseguiu cumprir uma etapa para se chegar à descentralização. O importante nesse trajeto, nesse caminho é que esse momento foi importante, nós conseguimos superar [...] [consequimos] uma estruturação da secretaria, contratação de profissionais, pois não existia concurso, não existia antes determinado departamento, estrutura – uma central de internação, vigilância sanitária. Isso é apenas um meio, acho que a gente conseguiu. (Amparo Vieira)

O governo do estado, por sua vez, teve uma atuação muito frágil na área da saúde, delegando a terceiros o seu papel, embora reconhecesse sua missão. No processo de implantação do SUS, tanto o Movimento de Saúde quanto técnicos autônomos desenvolveram esse papel de divulgar

e implantar o SUS no interior do estado. Foi quando surgiram as consultorias para implantação do SUS, formadas por membros do governo e dos movimentos, que, muitas vezes, às pressas, criaram conselhos e fundos de saúde e realizaram conferências de forma comprometida e desqualificada.

No cômputo geral, além da intensa mobilização em torno da divulgação do SUS e legalização dos Conselhos de Saúde (estadual e municipal), a Comissão Pró-SUS também influenciou no processo de adesão dos gestores estaduais e municipais de Teresina ao SUS, bem como no processo de descentralização, como veremos a seguir.

## CONTRIBUIÇÃO DA COMISSÃO PRÓ-SUS PARA A DESCENTRALIZAÇÃO

Há um reconhecimento geral do papel da Comissão Pró-SUS na implantação do SUS, entretanto, no que diz respeito à descentralização, as falas põem em dúvida se houve essa contribuição e se ela foi explícita, ou se não houve, e, neste caso, quais foram os motivos. Segundo Amparo Vieira, a “atuação da Comissão Pró-SUS se restringia mais à mobilização das entidades nos municípios e em âmbito estadual”. A Comissão Pró-SUS contribuiu para a preparação do município na descentralização, que só ocorreu depois. Nesse sentido, os conselhos e conferências têm um papel mais decisivo na descentralização. A comissão participa como membro dos conselhos – participação institucionalizada.

Miguel Ramos também restringe a contribuição da Comissão Pró-SUS à implantação do SUS; no que tange à descentralização, o entrevistado indica outros atores políticos, oriundos da institucionalização do SUS:

Ela contribuiu inicialmente, nas origens, antes de surgir os Conselhos de Saúde, antes de surgir a bipartite, ela contribuiu por que ela [...] deu o impulso necessário, agora uma coisa curiosa também, na questão da descentralização e municipalização a responsabilidade que deveria tomar naquele momento eram os próprios conselhos, mas os conselhos, devido aquela dificuldade de se reunirem e, em 1993, surgiu a Comissão Intergestora Bipartite, e como a Comissão Intergestora Bipartite era mais ligada a municípios ela praticamente é quem começou a desenvolver esse processo de descentralização porque logo as habilitações eram feitas lá e o

conselho estadual não se interessou para organizar conselhos municipais, não se interessou para organizar conferências e com isso aí a bipartite foi fazendo [...]. A importância do Pró-SUS foi justamente essa de dar o pontapé inicial, dar as coordenadas do que tinha que ser feito e depois se continuou através dos conselhos.

No que diz respeito a Teresina, de fato, o Conselho Municipal de Saúde e a Secretaria Municipal de Saúde deram continuidade ao processo, reconhecendo também que o papel da Comissão Pró-SUS foi o de provocar o debate em torno da implantação do SUS.

Sendo assim, cabe perguntar se a contribuição da comissão não está implícita, uma vez que a implantação do SUS e todos os debates que ela gerou concorreram para o processo de descentralização. Além disso, com a institucionalização da participação da sociedade, em um primeiro momento, a Comissão Pró-SUS também foi protagonista, se fez ouvir e ecoar sua voz, a voz do Movimento de Saúde de Teresina, pois uma das premissas da descentralização é o redimensionamento da relação entre governo e povo, na qual as organizações representativas da sociedade participam justamente mediante os conselhos municipais. Desse modo, a descentralização é, por si, uma possibilidade de controle social. E, nesse contexto, a Comissão Pró-SUS passou a fazer, pela via institucional, o que antes fazia na condição de movimento político.

Com base na análise de Melucci (2001), para quem os movimentos sociais consistem em espaços de solidariedade, de ação coletiva, em um complexo que envolve pessoas, ideologias e culturas, podemos afirmar que o Movimento de Saúde em Teresina foi capaz de se articular para um objetivo comum, de ser reivindicativo e, acima de tudo, trazer propostas, contribuindo inegavelmente para a implantação do SUS e para a própria descentralização da saúde em Teresina. Certamente essa ação fica mais evidente quando se fala da implantação do SUS, pois só em finais da década de 1990 foram colhidos os frutos da descentralização, quando esta foi efetivada com a NOB 1/96, que ditou as regras de habilitação e de repasses de recursos de fundo para fundo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

É importante antes de tudo destacar que, em nossa análise relativa aos movimentos de saúde do Piauí, nos deparamos com um movimento que, além de protagonista, foi autor de sua história. Desse modo, para contar essa história, tivemos que recorrer ao próprio movimento: seus atores, seus documentos, seus ecos.

Para responder à questão principal – Qual a contribuição da Comissão Pró-SUS à construção e à implantação do SUS em Teresina? – foi necessário atentar para o embricamento da luta na área da saúde em cenários políticos e organizacionais no estado, nos quais ocorreram os processos de reforma setoriais. Para tanto, tornou-se imprescindível indagar “Qual o sentido da participação desses movimentos sociais?”. Se era o de fazer cumprir as leis ou se os movimentos de saúde tinham, como sentido de atuação, a defesa de uma gestão participativa na política de saúde em Teresina.

O que pudemos depreender da pesquisa realizada é que, em um primeiro momento – como Comissão Pró-Conselho –, a participação do movimento foi mais incisiva na mobilização da sociedade para fazer cumprir a Constituição de 1988 e as Leis n. 8.080/90 e n. 8.142/90 (leis infraconstitucionais que instituem o SUS). Após esta conquista “legal”, em um segundo momento – como Comissão Pró-SUS –, a participação se qualifica para a defesa do SUS e partilha da gestão da política de saúde. Para tanto, a Comissão Pró-SUS se articula no sentido de tornar conselheiros/as seus/as melhores técnicos/as sanitaristas, como exemplo o prof. José Ivo Pedrosa, a profa. Maria Rosângela Sousa, a assistente social Maria do Amparo Vieira. O objetivo era qualificar o debate e tornar a gestão da saúde participativa. Mas, para nós, gestão participativa vai além da participação institucionalizada da sociedade civil (por conselhos e conferências). Ela pressupõe o fortalecimento de espaços outros de participação/mobilização/articulação da sociedade civil, como os fóruns, as plenárias e a própria Comissão Pró-SUS.

O que percebemos é que aos poucos a Comissão Pró-SUS relegou ao espaço institucionalizado dos conselhos o papel de salvaguarda do movimento. O gestor público (estadual e municipal), por sua vez, passou a valorizar o conselho em detrimento das outras formas de participação, inclusive recusando-se a negociar com a própria Comissão Pró-SUS fora

do espaço institucionalizado. O movimento Pró-SUS teve uma atuação no que diz respeito à formulação e implantação do SUS em Teresina, no final da década de 1980 e início da década de 1990. Continuou sua trajetória de participação a partir de 1993, principalmente, mediante os conselhos estaduais e municipal de saúde (Teresina) e das conferências municipais e estaduais de saúde, o que para nós evidencia a institucionalização da participação política.

Por conseguinte, a Comissão Pró-SUS, ao fazer parte, por meio de seus membros, dos conselhos estadual e municipal de saúde de Teresina, passou por um processo de institucionalização a partir de 1993, e depois de 1996 veio a ser desmobilizada. Convém assinalar que, já na primeira gestão do Conselho Municipal de Saúde, mais de 90% dos representantes do segmento de usuários no conselho eram oriundos da comissão. Fato que levou, então, especialmente a Secretaria Municipal de Saúde de Teresina, a considerar que a comissão já havia cumprido o seu papel. Com efeito, no tocante à luta específica pela implantação do SUS e dos conselhos municipal e estadual de saúde, esses objetivos foram alcançados – implantação do SUS, criação dos conselhos e realização das conferências de saúde –, ficando assim constatada a sua inegável contribuição.

No que se refere a uma gestão participativa, a leitura que fizemos leva a afirmar que houve uma gestão dos governos do PSDB – que não se configurou como participativa, mas que foi capaz de assumir o SUS e de efetivá-lo por meio dos canais institucionais de participação: conselhos e conferências. Essa gestão, no entanto, limitou-se a esses espaços como canais de interlocução e participação válidos, e tentou manter sua relação com o Movimento de Saúde apenas pela via institucional, ou seja, mediada pelos conselhos e no âmbito das conferências, negando-se a negociar/pautar discussões fora desses espaços, o que para nós contribuiu para a desmobilização do movimento a partir de 1996, chegando ao ponto em que, atualmente, além do MOPS, as entidades que antes formavam a Comissão Pró-SUS só conseguem se mobilizar em momentos pontuais.

A proposta da Comissão Pró-SUS de manter um fórum permanente – paralelo aos conselhos, que pudesse dar conta, inclusive de qualificar a ação dos conselheiros/as e das entidades da sociedade civil – tem fracassado, haja vista as muitas tentativas de rearticulação encetadas

pelo MOPS, pelo Centro Piauiense de Ação Cultural – CEPAC – e por técnicos sanitaristas, como Rosângela Sousa.

O SUS é a expressão organizacional da proposta de reforma sanitária, é a imagem viva do processo de institucionalização da política da reforma sanitária. Por isso, muitas vezes, os ideais da reforma não se coadunam com a maneira pela qual o SUS tem sido conduzido e organizado. A institucionalização da participação é um exemplo. Desse modo, corre-se o risco de classificar uma gestão como participativa só pelo fato de ter criado o conselho municipal, de realizar conferências, etc., sem que esta, no entanto, seja efetivamente participativa, isto é, sem o alicerce do protagonismo da sociedade civil, que se faz pela dinâmica de seus movimentos organizacionais.

Com base na análise do Movimento de Saúde no Piauí, que no período estudado é a própria Comissão Pró-SUS, concluímos que a sociedade civil subestimou a tão sonhada participação “institucionalizada”. Só conseguiu perceber os possíveis bons frutos que ela renderia, não se preparando, no entanto, para cultivá-los, e agora padece com as conseqüências disso. A tão sonhada gestão participativa, muitas vezes, é via de mão única que o despreparo legitima, dada a incapacidade de as entidades da sociedade civil pautarem as demandas sociais nos conselhos e nas conferências. Tivemos a oportunidade, na dissertação de mestrado (Braga, 2005), de verificar essas pautas e, pasmem, elas permanecem; cada conferência ratifica as demandas de conferências anteriores! Os conselhos consistem em espaços de legitimação de poder do gestor e não da sociedade.

A desmobilização do Movimento de Saúde em Teresina é patente, o MOPS continua sua luta, muitas vezes solitária; a Central Única dos Trabalhadores – CUT –, assim como os demais sindicatos, continuam a lutar por melhores salários em primeiro lugar e, em segundo lugar, por melhores condições de trabalho; a Federação das Associações de Moradores e Conselhos Comunitários – FAMCC – se empenha na luta por moradia. Assim, percebe-se que as entidades permanecem, cada uma, em sua luta específica, tendo-se perdido, entretanto, o elo que as mobilizava em prol da saúde: a Comissão Pró-SUS.



Iracilda Alves Braga

Natural de Teresina – PI. É graduada em Serviço Social pela Universidade Federal do Piauí – UFPI e Mestre em Políticas Públicas pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí. A sua dissertação, *Descentralização da Saúde em Teresina; Movimentos Sociais e Sistema Único de Saúde (SUS) no período de 1988 a 1996*, foi orientada pelo Professor Dr. Washington Luís de Sousa Bonfim, professor titular do Departamento de Ciências Sociais e do programa de Mestrado em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí. Atualmente é professora substituta do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Piauí; professora titular do curso de Serviço Social da Faculdade Ademar Rosado; Diretora da Unidade de Cidadania e Participação da Secretaria de Assistência Social e Cidadania do Piauí e sócia da ONG Centro Piauiense de Ação Cultural que assessora movimentos sociais e trabalhadores e trabalhadoras rurais. Ex-bolsista IFP, turma 2002. E-mail: iracildabragah@yahoo.com.br.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRAGA, I. A. *Descentralização da saúde em Teresina: movimentos sociais e Sistema Único de Saúde (SUS) no período de 1988 a 1996*. Teresina, 2005. Dissertação (Mestrado), UFPI.
- BRASIL. *Constituição Federal*. Brasília: Gráfica do Senado, 1988.
- BRASIL. Ministério da Saúde. *Lei orgânica da saúde*: n. 80/90. Brasília, 1990.
- \_\_\_\_\_. *Norma operacional básica*: n. 1. Brasília, 1991.
- CARDOSO, R. C. L. A Trajetória dos movimentos sociais. In: DAGNINO, E. *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994, p. 81-91.
- CARVALHO, M. do C. A. A. Conselhos gestores de políticas públicas. *Polis*, São Paulo, n. 37, p. 142, 2000.
- MELUCCI, A. *A Invenção do presente: movimentos sociais nas sociedades complexas*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- OLISOA, D., M. S. *Municipalização da saúde em Vitória-ES: uma experiência participativa*. Rio de Janeiro, 1999. Dissertação (Mestrado), ENSP, FIOCRUZ, 1999.

# COPRASUL: entre o idealizado e o vivido – uma análise da prática cooperativista do MST

*Eliene Gomes dos Anjos*

## RESUMO

Neste trabalho investiga-se a Cooperativa de Produção Construindo o Sul – COPRASUL –, sob direção do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST –, no Assentamento Terra à Vista, em Arataca, na Bahia. Objetiva-se analisar a prática cooperativista do movimento, para compreender as relações de trabalho efetivadas neste empreendimento e as demais relações sociais daí oriundas. Com base em observação e em análise de entrevistas, a pesquisa revela que a experiência, idealizada para ser um nicho de práticas socialistas nos interstícios do capitalismo, encontra-se em um processo de reconstrução. Todavia a resistência dos assentados, os limites financeiros, administrativos e técnicos impuseram não só a inoperância à cooperativa como um empreendimento socioeconômico, mas também a subordinação de seus membros aos dirigentes do movimento.

### **PALAVRAS-CHAVE**

COPRASUL – COOPERATIVAS – MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA – RELAÇÕES DE TRABALHO

## INTRODUÇÃO

O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra implementa nos assentamentos sob sua direção uma prática cooperativista que, segundo os seus idealizadores, seria distinta do cooperativismo em voga, representado no Brasil pela Organização das Cooperativas Brasileiras – OCB. Este novo cooperativismo, descrito em publicações do movimento, caracterizar-se-ia pelo combate ao sistema vigente, pela autonomia dos produtores e pela emancipação dos trabalhadores, buscando uma nova sociabilidade baseada no trabalho coletivo e nas novas relações sociais oriundas de um processo produtivo totalmente coletivizado. Neste artigo, analiso a prática cooperativista do MST, com base no estudo de caso da Cooperativa de Produção Construindo o Sul.

A partir de 1989, o MST apostou na massificação da prática de cooperativismo como instrumento de luta de classe, de estratégia política e de desenvolvimento econômico dos assentados. Após 17 anos, a maioria das cooperativas que sobreviveu às dificuldades enfrentadas apresenta limites para se consolidar como um empreendimento de desenvolvimento socioeconômico, apesar do número crescente de cooperativas no meio popular, como alternativa de geração de renda para os trabalhadores excluídos do mercado de trabalho formal.

Essa investigação teve como ponto de partida o seguinte problema: em que medida a prática cooperativista do MST se contrapõe à relação capital/trabalho, possibilitando mudança no conjunto das relações sociais e, particularmente, nas relações de trabalho? Durante o desenvolvimento do estudo, indaguei-me se o cooperativismo efetivado pelo MST poderia ser compreendido como uma organização produtiva e social, gestando relações sociais distintas das predominantes no sistema vigente. Para responder essa questão, elegi a COPRASUL, cooperativa do Assentamento Terra à Vista, como objeto empírico da pesquisa. A minha opção justifica-se por três motivos básicos: primeiro, porque a COPRASUL é formada e organizada conforme orientação político-ideológica do MST; segundo, porque ela tem como patrimônio o próprio assentamento; terceiro, porque foi criada em 1994, portanto já somava 10 anos de funcionamento, o que provavelmente permitiria ter testado várias formas de implementação de desenvolvimento econômico e político. Todavia, com o aprofundamento da literatura pertinente ao tema

e as entrevistas realizadas com membros da cooperativa, evidenciou-se uma significativa distância entre o projeto político dos militantes e o cotidiano dos cooperados.

## NOVOS SIGNIFICADOS DA COOPERAÇÃO, DO COOPERATIVISMO E DA COOPERATIVA

A cooperação e o próprio cooperativismo foram discutidos, inicialmente, por pensadores socialistas utópicos. Esses pensadores reagiram às desigualdades sociais que marcaram a Europa durante a Revolução Industrial no século XIX, desigualdades que foram geradas pela brusca mudança nos padrões de exploração da força de trabalho trazida pela indústria emergente. Esses socialistas consideravam o sistema liberal-capitalista inadequado e propunham mecanismos de correção da relação capital/trabalho que permitissem alcançar certa igualdade social, reduzindo as diferenças de condições materiais entre os indivíduos (Bialoskorski, 2004).

Porém, no seu desenvolvimento histórico, o cooperativismo tornar-se-á elemento de acumulação do capital e, com a atual crise do mundo do trabalho, ressurge com fôlego como projeto utópico de emancipação. Nesse caso, as cooperativas são apresentadas como alternativa de geração de trabalho e renda numa sociedade regida pela ideologia neoliberal que orienta o Estado a minimizar sua atuação social e produtiva em prol da iniciativa privada. De acordo com esta ideologia, o Estado-Providência, construído após a Segunda Guerra Mundial na Europa Ocidental, teria alcançado seu esgotamento. A cooperação é ressignificada como alternativa à destruição de postos de trabalho e ao desmantelamento de redes de proteção social, na medida em que ressurge como portadora de experiências de produção distintas do capital, possibilitando, na visão de alguns autores, a criação de novas sociabilidades.

Na concepção marxista, a cooperação apareceria como força produtiva do capital, seu valor de uso torna-se a produção da mais-valia, garantida pela reunião e atuação de vários trabalhadores no mesmo local ou no mesmo campo de atividade. Sob a coordenação, direção e controle do capitalista e daqueles que o representam na divisão do trabalho, a cooperação é obtida pela emulação do trabalhador. “Ao determinar o ritmo e a intensidade do trabalho coletivo, a maquinaria cumpre um papel fundamental no processo cooperativo, garantindo a subsunção real do

trabalhador ao capital” (Jesus, Tiriba, 2003, p. 51). A produtividade do capital não seria decorrente da soma das forças individuais de trabalho, mas, sim, resultado de uma nova força coletiva, produzida pelo trabalho combinado dos trabalhadores assalariados. Na perspectiva de Marx: “a cooperação capitalista não se manifesta como forma histórica especial da cooperação, mas a cooperação é que se manifesta como forma histórica peculiar do processo de produção capitalista, como forma histórica que o distingue especificadamente” (1980, p. 384). Marx, todavia, ressalta que “ao cooperar com os outros, de acordo com um plano, desfaz-se o trabalhador dos limites de sua individualidade e desenvolve a capacidade de sua espécie” (1980, p. 378). Assim, a partir da concepção marxista de cooperação, inferimos que, ao contrário da competição, em que um trabalhador ou um grupo de trabalhadores tenta maximizar suas vantagens em detrimento dos demais, a cooperação pressupõe a coordenação do esforço coletivo para atingir objetivos comuns.

No seio das teorias econômicas, entretanto, surgem concepções que analisam a cooperação sob a ótica da defesa dos interesses em comum das economias individuais de seus associados.<sup>1</sup> Em contrapartida a essa aceção de cooperação empregada como técnica de gestão na ampliação da mais-valia, os movimentos sociais e a economia solidária reelaboram este sentido, tornando a cooperação um valor intrínseco aos seus empreendimentos na busca da valorização do coletivo. Dessa maneira, considerando o atual contexto histórico do século XXI, com a crise do emprego e a busca de uma nova sociabilidade descolada do trabalho assalariado, proliferam empreendimentos gestados pelos próprios trabalhadores, como as cooperativas. A partir das análises das empresas cooperativadas que adotam na prática os princípios do cooperativismo, diversos pesquisadores têm debatido os impasses e desafios desses processos na constituição de uma cooperação que permita aos trabalhadores tornarem-se autônomos, portanto, não subordinados ao trabalho assalariado e ao capital, possibilitando alternativas à “cooperação capitalista” (Santos, 2002; Singer, 2003; Gaiger, 2004).

---

<sup>1</sup> A teoria de Munster defende um sistema cooperativista voltado para a racionalidade econômica sem conteúdo doutrinário, opondo-se à inspiração rochdaleana que norteia o cooperativismo internacional e tem como princípios balizadores a liberdade, democracia, equidade, justiça social e solidariedade (Panzutti, 2002).

Portanto, a cooperação defendida nos empreendimentos sob a vertente da economia solidária e nas cooperativas do MST, sob essa ótica de análise, está baseada na reciprocidade, confiança, pluralidade e no respeito ao outro, visto que propõe fundamentalmente a autonomia do coletivo. Assim, a cooperação é ressignificada de acordo com o contexto no qual se desenvolve.

Marx afirma que as fábricas geridas pelos próprios trabalhadores, nascidas no interior do modo de produção capitalista, reproduzem as contradições do sistema vigente e, ao mesmo tempo, representam as células do modo de produção dos produtores livres associados, acreditando que é necessário se desenvolverem em nível nacional e, que se o poder político não estiver nas mãos dos trabalhadores, os processos cooperativos representarão apenas um “estreito círculo dos esforços casuais de trabalhadores” (apud, Jesus; Tiriba, 2003, p. 52). Dessa forma, analisou as fábricas cooperativas dos operários como a primeira ruptura do modo de produção capitalista, concluindo que no interior dessas organizações a contradição entre capital e trabalho estaria parcialmente superada, pois os trabalhadores utilizam os meios de produção para valorizar seu trabalho (Singer, 1998, p. 128).

Singer apropria-se da percepção de Marx, afirmando que a cooperativa operária supera positivamente a contradição entre capital e trabalho, constituindo um elemento do modo de produção socialista que se desenvolve com base no modo de produção capitalista. Entretanto, acrescenta ao postulado de Marx que “nem por isso a cooperativa deixa de funcionar competitivamente no mercado, o que a obriga a enfrentar problemas cuja solução nem sempre se coaduna com seus princípios” (1998, p. 129). Segundo ele, o que a experiência comprova é que as cooperativas, analisadas em seu conjunto, apresentam vantagens comparativas em relação às empresas capitalistas, do ponto de vista dos consumidores ou dos produtores. Mas essas vantagens não tomam a forma de forças produtivas, mas de desalienação<sup>2</sup> de consumidores e trabalhadores.

Nesta perspectiva, voltada para a solidariedade e reinserção social dos excluídos, temos o Sistema Cooperativista dos Assentados – SCA –,

---

<sup>2</sup> Essa desalienação aconteceria, na visão de Singer, porque a forma cooperativa de organização, seja de consumo, seja de prestação de serviços, seja de produção para os mercados, permite e compele diretamente o interessado a participar nas discussões e negociações sobre assuntos do seu interesse.

criado pelo MST como uma organização com princípios de ação que se afastam do cooperativismo empresarial, típico do modo de produção capitalista. Esse sistema é identificado como um instrumento de participação e ressocialização das populações rurais dentro de uma lógica econômica de cooperação (Martins, 2003) e de vanguarda internacional da esquerda no período posterior à queda do muro de Berlim. Dessa perspectiva, o cooperativismo é identificado como uma alternativa de organização para o movimento popular dentro de um contexto marcado pela globalização da economia (Pires, 2004, p. 54).

## OS IMPASSES E DESAFIOS DA COPRASUL

Com a notoriedade adquirida, o MST é o mais relevante movimento social na realidade brasileira, por isso tem sido investigado por inúmeros pesquisadores com métodos analíticos nem sempre convergentes. Navarro (2002) o critica, afirmando que esse movimento deixou de ser de massa para tornar-se de quadros, transformando-se, assim, em uma organização centralizada, com objetivos políticos e ideológicos que norteia suas ações e, em determinados momentos, as impõe à sua base, em nome da qual o movimento fala. Essa posição é compartilhada por outros autores que se afastaram do MST, por, de certa forma, não aceitar que ele seguisse o seu próprio percurso, inclusive diferenciando-se dos modelos teóricos dos assim denominados novos movimentos sociais.

Com o crescimento do número de assentamentos, o MST passa a preocupar-se com a organização do setor produtivo, com o objetivo de viabilizá-lo economicamente para os assentados e apresentá-lo como modelo de produção distinto das experiências vigentes no meio rural brasileiro. Diante desse contexto, foi desenvolvido pelo MST, em diversos assentamentos e em vários estados, a constituição de cooperativas inteiramente coletivizadas. A estratégia demonstra o caráter ideológico contido nessa prática, ou seja, a tentativa de instituir unidades produtivas coletivas, independentes da posição familiar, constituindo, dessa forma, empreendimentos voltados para uma lógica coletiva, em consonância com os valores socialistas defendidos pelo movimento. Essa prática, no entanto, desconsidera a cultura camponesa, que é baseada na agricultura familiar, tornando-se, assim, motivo de inúmeros impasses e divergências internas.

Santos identifica, em contrapartida, nas estratégias de desenvolvimento social adotadas pelos diversos movimentos dessa ordem, dentre eles o MST, o mérito de “recuperar ou inventar alternativas que apontem para práticas e formas de sociabilidade anticapitalistas” (2002, p. 25), proporcionando, assim, experiências de produção e de convivência mais igualitárias e solidárias.

Sob essa orientação ideológica, o MST baiano adotou a COPRASUL como modelo de organização social e econômica no estado, visando a construir uma experiência coletivizada, contraposta à lógica individual da cultura camponesa, almejando assim torná-la nicho de prática socialista.

### O Assentamento Terra à Vista e a COPRASUL

A ocupação de uma fazenda improdutiva com a crise da lavoura cacaueira em 1993 deu origem ao Assentamento Terra à Vista, em Arataca, sul do estado da Bahia. A projeção do MST e do Instituto Nacional de Reforma Agrária era de assentar 100 famílias, pois no início da luta pela terra 350 famílias ocuparam a fazenda. Entretanto, segundo os assentados originários, muitas famílias desistiram pelas dificuldades do período de acampamento, e quando saiu a desapropriação da terra havia um número reduzido de sem-terra. Além disso, a agrovila construída para ser a residência é composta de 50 casas. Dessa forma, várias famílias continuaram “sob a lona preta” e outras foram morar nas casas dos antigos trabalhadores da fazenda. Porém, as condições dessas moradias são precárias e os conflitos que se sucederam no assentamento provocaram uma redução no número de famílias assentadas. Hoje, segundo informação do presidente da cooperativa, há 52 famílias, sendo que 20 delas são originárias do processo de acampamento.

O assentamento é formado por 906 hectares divididos em três grandes áreas: a residencial, composta pela agrovila, na parte central, com 50 casas;<sup>3</sup> a Escola Centro Integrado Florestan Fernandes; uma creche; um campo de futebol e equipamentos da COPRASUL (marcenaria, fábrica de doces desativada, estação de piscicultura com 11 tanques, casa de mel, casa de farinha e galpões). Na segunda área, localizam-se os lotes de plantio dos assentados; e na terceira, encontra-se a área de

---

<sup>3</sup> Ainda hoje algumas famílias residem nas casas dos antigos trabalhadores da fazenda.

preservação ambiental, composta de mata nativa, que corresponde a 20% da área total do assentamento. Este assentamento é apresentado pelo movimento como modelo por duas razões: primeiro, porque se localiza próximo da Rodovia Federal 101, importante via de acesso e saída do estado; segundo, porque a área cultivável é considerada excelente para a agricultura, há abundância de água e solo fértil. Por isso o MST estadual elegeu este assentamento como modelo de organização e produção a ser efetivado no estado. Assim, a COPRASUL, entidade jurídica formada pelos assentados que os representa, recebeu inúmeros investimentos financeiros que propiciaram uma estrutura produtiva distinta da encontrada nos demais assentamentos do estado. Porém, numa região empobrecida pela decadência da lavoura cacauieira, os contrastes entre o idealizado e o vivido rapidamente tornaram-se evidentes.

O Terra à Vista, em 2003, contava com uma população de 177 habitantes, sendo 55% homens e 45% mulheres (Silva, 2003). No censo realizado por esta mesma autora, destacou-se que a maioria dos habitantes, cerca de 66%, é afro-descendente, no entanto, não se observa nenhuma discussão político-ideológica sobre a questão da raça/etnia.

Cerca de 90% dessa população é oriunda da região sul do estado, e sua trajetória expressa a exploração do campesinato. A maior parte dos que hoje são assentados vivenciaram, antes do processo do acampamento ou assentamento, relações assalariadas de trabalho, marcadas pela precariedade e pelas colheitas sazonais da região. Quando foram arregimentados pelo MST, para a ocupação da antiga fazenda produtora de cacau, esperavam pôr um fim na relação de submissão aos fazendeiros da região e nutriam o sonho de construir um novo futuro, vencendo a incerteza de uma vida futura em decorrência da crise da lavoura cacauieira.

## Os limites da organização social e econômica da COPRASUL

A COPRASUL foi criada em 21 de junho de 1994 em Arataca, Comarca de Una, estado da Bahia, para tomar posse da propriedade do Terra à Vista e administrá-la. Neste mesmo ano, a cooperativa filiou-se em nível estadual à Cooperativa Central de Assentados da Bahia Ltda. – CCA. A COPRASUL tem por finalidade “a defesa socioeconômica dos assentados do Terra à Vista” (Ata de Fundação da Cooperativa, Livro de Atas, p. 2). Além desse objetivo, o MST almeja que essa organização seja um espaço

de gestão de novas sociabilidades por demandar uma prática de cooperação nas relações produtivas e nos demais âmbitos das relações sociais dos indivíduos. A forma pela qual essa cooperativa foi engendrada numa região em que a tradição cooperativista não faz parte da história de vida desses trabalhadores, quando não é vista como uma forma disfarçada do patriarcalismo, seguiu orientação do MST, somando-se a outras inúmeras cooperativas com este formato no território nacional.

A direção da COPRASUL é constituída de presidente, vice-presidente, vice-tesoureiro, primeiro secretário, segundo secretário e de conselho fiscal, este com três membros efetivos e três suplentes. Essa cooperativa já nasceu com uma estrutura invejável se comparada a outras formas de organização produtiva dos demais assentamentos. Primeiro, o título da propriedade das terras pertence diretamente à cooperativa de trabalhadores rurais e não aos indivíduos isoladamente;<sup>4</sup> segundo, com a obtenção de recursos em agências de financiamento e o apoio de órgãos que financiam a reforma agrária, o MST conseguiu implementar no assentamento, como propriedade da cooperativa, vários projetos: a fábrica de doces, o minhocário, a fábrica de mel, a fábrica de farinha, uma rádio comunitária e uma roça coletiva de cacau. A COPRASUL também é proprietária de um curral, 100 cabeças de gado, um secador de cacau, galpões, 11 tanques de piscicultura e um caminhão e um trator, que, no momento, se encontram quebrados.

Na compreensão do movimento, esse tipo de organização social visa ao desenvolvimento dos associados e à cooperação entre eles, em primeiro lugar, organizando os assentados e pequenos agricultores em núcleos de base ou núcleos de produção. Esses núcleos estão vinculados organicamente ao MST e também têm por finalidade conscientizar e politizar os assentados, desenvolver atividades do movimento, impulsionar a democracia de base no assentamento, construir formas coletivas de produção e trabalho.

---

<sup>4</sup> A constituição da propriedade coletiva do Terra à Vista foi o primeiro fator de desentendimento entre os assentados e os dirigentes do MST. Nas entrevistas com os assentados e nas conversas informais, percebe-se que a maioria almeja ter a titularidade da terra em nome do/a chefe da família e demonstram insatisfação com a forma adotada pelo movimento. Por conta disso, criou-se o grupo dos dissidentes, resultando em seu afastamento para outro assentamento numa cidade vizinha à Arataca.

A cooperativa, portanto, além da sua finalidade econômica, desempenha um papel chave nos objetivos orgânicos do movimento, que é a formação política dos assentados, despertando a consciência e o comprometimento com a construção de uma sociedade socialista. Dessa forma, o MST na Bahia idealizou o assentamento Terra à Vista e a COPRASUL, estimulando os assentados política e ideologicamente e convencendo-os a participarem de um projeto totalmente coletivizado, voltado para uma utopia socialista.

A trajetória da implementação dessa cooperativa é marcada por fluxos e refluxos, num processo contínuo de construção de relações, relações estas baseadas em uma experiência única e, até certo ponto, inusitada na vida de inúmeros trabalhadores sem-terra, que após a conquista da terra vêem-se inseridos num projeto de cunho socialista. Após 10 anos de fundação, no estágio atual da COPRASUL, a cooperativa não tem significado para a maioria dos assentados, pois eles não percebem sua importância, nem o papel que desempenha no assentamento.

Aqui tem a cooperativa, mas a cooperativa [...] não funcionou, no início funcionou [...] Eu nem gosto de conversar sobre essas coisas [...] tinha que ter a cooperativa, como teve mesmo.

– A senhora não gosta de falar da cooperativa?

Eu gosto de falar, mas às vezes a gente tá falando acha que tá falando ruim, né? [...] quem começou pra abrir a cooperativa foi ele [...] [refere-se a um líder do MST na região].

– A senhora é membro?

Eu era, já participei... eu sair porque umas saiu, eu sair...

– Explicaram o que é uma cooperativa?

Não [...] não explicou direitinho nada, por isso muitos achou ruim, não sabia, não entendia de nada, depois fomos ficando maduros [...] teve um mesmo que sabia o que era cooperativa, ele era sabido, ele foi embora, porque diz que ele tava botando o pessoal na perdição [...] colocando coisa na cabeça do pessoal contra a cooperativa [...] chamava seu Zé, pagaram ele, ele foi embora. Mas foi assim, só que ela não funcionou mais não [...] ela não teve expressão... do pessoal saber dos que tava, onde tava o dinheiro [...] veio muito dinheiro pra aqui, não souberam? [...] o que fazer? sei lá! [...] no fim ela foi à falência. (Débora)

Para os assentados que efetivamente assumiram o projeto com o MST, a percepção da cooperativa é variada.

Cooperativa é [...] para gente ter dinheiro para pagar as pessoas, é difícil, a cooperativa ajuda a pegar dinheiro, como a pessoa ia se manter? Plantar planta, mas espera um ano e com o dinheiro ajuda a sobreviver. A cooperativa consegue recursos, quem não tem de onde tirar, depois pega o empréstimo e se dê certo vai trazer outro projeto. (Linda)

Cooperativa é o povo reunido, o povo cadastrado pra resolver os problemas de dentro do assentamento, ser combinado, os assentados combinando o que é preciso, o que vai fazer, se tem projeto tem que ser partido pela cooperativa, a cooperativa somos nós mesmo. (Amanda)

A proposta da cooperativa é apresentada pelos assentados como sugestão da liderança do MST. As informações a respeito da criação do empreendimento são contraditórias. Alguns assentados dizem que coletivamente decidiram pela cooperativa, outros, atribuem a sua criação aos militantes. Todavia, o que transparece nas conversas informais com vários assentados/cooperados é que há uma falta de compreensão do que é a cooperativa como uma empresa econômica de propriedade dos associados, inclusive por parte da direção atual.

[...] outras [pessoas] não aceitavam as normas do Movimento Sem Terra e este assentamento é do MST, faz parte do Movimento Sem Terra, tinha muitos que não aceitavam as normas do MST, queriam fazer as coisas por conta própria [...] não queria que houvesse uma cooperativa no assentamento, [que] eles fizessem as coisas por conta própria [...] algumas pessoas. Alguns deles, não eram todos não.

– Eles não queriam a cooperativa?

Alguns deles..., houve uma parte que não queria, os que tão aqui até hoje queriam, os que não tão aqui mais, não queriam, não concordaram, e aí houve essa picuinha, esse problema. (Sílvia)

A literatura consultada revela que um dos impasses vivenciados pelas cooperativas brasileiras está relacionado à falta de prioridade na educação cooperativista. Segundo os estudiosos do tema, este projeto se torna inviável caso não seja priorizada a compreensão dos princípios cooperativistas como um dos objetivos centrais almejados pelo empreendimento (Pires, 2004; Lenz, 2002; Schneider, 1999). Analisando o processo de constituição da COPRASUL, percebe-se que essa orientação, engendrada a partir da prática histórica da classe trabalhadora, não foi considerada pelo MST baiano. Na visão da liderança, a formação política dos assentados, induzindo-os a se colocarem contra as práticas individualistas identi-

ficadas como capitalistas, seria suficiente para manter os assentados/cooperados unidos em prol de um objetivo que, em última instância, apresenta-se como um projeto político-ideológico do movimento, para construir em seus assentamentos nichos do socialismo.

No cenário econômico atual é comum encontrarmos referência ao desenvolvimento local impulsionado pela criação de cooperativas populares. A COPRASUL deveria estar, se tivesse alcançado seus objetivos, no rol dessas alternativas criadas para a inserção de um número significativo de sujeitos que se encontram à margem do setor produtivo, do consumo ou de qualquer participação mais efetiva da cidadania. Porém, apesar de no momento de sua fundação contar com um patrimônio considerável, a COPRASUL efetivamente não conseguiu demonstrar fôlego de empreendimento econômico que garantisse o desenvolvimento idealizado para o assentamento.

Além dos problemas enfrentados na constituição do Terra à Vista, já citados anteriormente, a COPRASUL possuía conflitos desde a sua criação, e foi contestada por um grupo dissidente. Resolvido o impasse com a saída de 27 famílias insatisfeitas com o processo de organização coletiva do assentamento,<sup>5</sup> o MST retoma como prioridade este formato de organização produtiva, impulsionando o projeto da piscicultura na perspectiva de ser uma atividade financeira rentável para a cooperativa e seus membros. Desse modo, foram construídos 11 tanques para alevinos e garantida uma formação técnica para alguns assentados lidarem com a criação dos peixes. Todavia, num contexto de mudanças econômicas frequentes, os limites de inserção no mercado fazem dessa tentativa de alavancar a COPRASUL mais um projeto frustrado para os assentados e colocam a cooperativa em uma situação delicada diante dos assentados/cooperados, como um empreendimento econômico que não consegue tornar-se viável.

Nós vende aqui mesmo, lá em Arataca tem a casa que compra cacau, a cooperativa por enquanto ela não tá tendo condições de pegar a produ-

---

<sup>5</sup> O Terra à Vista inicialmente foi projetado para 100 famílias, mas desde a sua fundação não alcançou este número, segundo depoimentos dos assentados que estão desde o período de acampamento, o número de residentes sofria alterações de acordo com os conflitos decorrentes da forma de propriedade da terra e organização da produção. O secretariado do MST não informa um dado concreto, refere que logo de início havia 52 famílias.

ção, no nosso caso não era chegar e vender, era entregar à cooperativa para ela repassar pra nós, era nosso objetivo [...]. (Marcos)

A cooperativa hoje está bem, já esteve pior, teve um tempo aí que a gente tava parado, não fazia nada, a partir do momento que elegeram uma nova coordenação, tamos tentando melhorar.

– O que estão fazendo hoje?

Temos a documentação, tava com a documentação toda atrasada, teve que arrumar recurso pra legalizar tudo, pra encaminhar o projeto [...] foi um gasto danado [...] teve associação que pegou logo no começo, quando o governo liberou dinheiro, nós ficamos por último porque tava com um bocadinho de documento embanado [...] Nossos planos é reativar o que tá tudo parado. A fábrica de doce, piscicultura, os meios de transporte que tá tudo parado, nós vamos tentar colocar pra funcionar tudo [...]. (Rodrigo)

A tentativa de crescimento econômico e criação de uma opção de trabalho para as mulheres foi barrada nos trâmites burocráticos e na inviabilidade da produção de doces de forma artesanal. O mesmo caminho da fábrica de doces teve a fábrica de mel, sendo que esta efetivamente nunca entrou em funcionamento. A fábrica de farinha é a exceção, apesar de ser subutilizada. Devido a projetos da Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB –, o cultivo da mandioca é uma estratégia de geração de renda para os assentados. Com a parceria garantida pelo governo, a maioria dos assentados estava no segundo semestre de 2003 plantando mandioca para vender a farinha à CONAB. O processo de produção da farinha acontece na estrutura da fábrica que é propriedade da cooperativa. Dessa forma, cada cooperado destina uma porcentagem<sup>6</sup> à COPRASUL pela utilização do estabelecimento.

Quando o assentamento Terra à Vista adquiriu um clima de “tranqüilidade” devido à saída dos dissidentes, a prioridade do MST foi o desenvolvimento econômico, para prover a COPRASUL de capital de giro. Porém, a falta de capital na cooperativa não permitiu que ela cumprisse uma de suas finalidades, que era a supressão dos intermediários entre os assentados e o mercado. Todos os produtos cultivados pelos

---

<sup>6</sup> O valor da porcentagem não é único segundo os depoimentos, o presidente da cooperativa afirma que é de 15%, alguns assentados dizem que é 5% e outros não sabem informar o percentual exato que repassam à cooperativa.

assentados e destinados ao mercado consumidor são comercializados por intermediários. Entretanto, com a criação da cooperativa, a intenção era adquirir todos os produtos e disponibilizá-los no mercado. Dessa forma, os assentados conseguiriam agregar mais valor aos seus produtos e ter autonomia em relação aos atravessadores que instituem preços, condições de pagamento, levando a uma relação de dependência, por ser a única opção de escoamento da produção.

Devido à limitada formação técnica dos assentados, o MST adotou estratégias para uma administração mais qualificada da COPRASUL<sup>7</sup> ao conseguir financiamento, instituição de parceria para a piscicultura, bem como a contratação de um técnico para implantá-la, projeto este que impulsionaria as atividades da cooperativa. Isso possibilitou aos assentados o acesso ao produto da cooperativa como, por exemplo, o recebimento de peixes pelas famílias nas datas comemorativas. Porém, as dificuldades técnicas, os gastos com energia elétrica, a falta de outras parcerias no mercado e os altos custos que demandaram a criação dos peixes logo mostraram a inviabilidade do projeto no aspecto econômico.

Os gastos na implementação da piscicultura foram altos. Devido a este fato, instalou-se na cooperativa a desconfiança sobre a administração do dinheiro. Na opinião de alguns assentados houve desvio de verbas, porém não atribuem esse fato diretamente ao MST e, sim, ao técnico responsável. A falta de clareza no levantamento de recursos para os projetos e a não-prestação de contas envolveu a cooperativa em uma atmosfera de suspeita e a tornou um assunto proibido para vários assentados. Para desacreditar ainda mais o projeto, a tentativa de comercialização dos peixes no mercado incorreu em vários erros, inclusive não informar aos assentados sobre o valor arrecadado com as vendas.

Os limites para a atuação da COPRASUL como uma empresa econômica para seus sócios não se expressa somente no momento de comercialização dos produtos. A direção da cooperativa, gerida pelos membros eleitos no assentamento, demonstra ter dificuldade em compreender seu

---

<sup>7</sup> O ano em que foi implantado o escritório do MST no assentamento Terra à Vista é impreciso, alguns assentados falam de 2000, outros dizem não lembrar. Não foi possível esclarecer esse dado, porque não tive acesso ao livro de atas da cooperativa, nem consegui conversar com a contadora, pois esta não se encontrava no escritório do movimento durante todo o período de realização da pesquisa.

papel como gestora do empreendimento. Exigir que esses trabalhadores tenham estratégia de gestão, domínio das normas do mercado e condições de estabelecer parcerias para possibilitar a inserção da cooperativa no mercado capitalista, como uma empresa dentro dos trâmites da oferta e demanda, é desconsiderar os limites de suas experiências e a falta de preparo técnico-administrativo para os cargos que ocupam.

Além desses projetos, no Terra à Vista há um lote coletivo destinado ao cultivo do cacau como estratégia de geração de fundos para a cooperativa, porém a manutenção e plantio desse lote não são baseados no trabalho coletivo, os assentados/cooperados elegeram um assentado como responsável. Este organiza um mutirão quando é necessário limpar e adubar o lote, e faz as demais atividades sozinho, como, por exemplo, comercializar o cacau e, após deduzir os custos do processo de produção, prestar contas à cooperativa.

Os insucessos da COPRASUL não desestimularam a liderança do MST na região, nem a sua atual direção. Ambas as organizações apresentaram projeto de revitalização da piscicultura, em outros moldes técnicos, e com menor consumo de energia, o qual teve, inclusive, aprovação da Coordenação de Desenvolvimento Agrário – CDA-BA. Porém, não basta somente resolver os problemas mais técnicos, a questão da gestão do projeto continua sendo um impasse. Segundo avaliação dos líderes locais, o fato de um técnico ser contratado, mas não se identificar com a proposta política do MST, é um fator limitador da sua dedicação. O descrédito da cooperativa como uma empresa econômica e de propriedade dos assentados é outro fator inquietante. Hoje, a maioria dos assentados não se auto-identifica como cooperado e não acreditam na cooperativa. Esta é vista como propriedade dos militantes e dos que partilham seus ideais, conforme depoimento de uma cooperada sobre os planos futuros para a cooperativa: “eu não sei bem, não tô acompanhando, sei que quando a gente vê as coisas, já tá feito” (Débora).

## CONCLUSÕES

Percebe-se uma relação dialética na prática cooperativista do MST, dicotomia que ocorre devido ao embate entre o projeto político/ideológico e a prática vivenciada pelos ex-sem-terra. Ao constituir um

modelo cooperativo baseado na proposta de produção e propriedade coletivizada, o MST expressa o desejo de impulsionar, nos assentamentos sob sua direção, uma estratégia de garantir trabalho, renda e um espaço político para formação de sujeitos coletivos, conscientes do papel histórico atribuído à classe trabalhadora na luta pela superação do sistema capitalista e na implantação do socialismo. Para a realidade social brasileira, este modelo é inovador e rompe com tradições consolidadas no mundo rural, principalmente na região Nordeste, onde a trajetória do cooperativismo não tem inserção no meio popular; ao contrário, a adoção dessa prática está circunscrita à criação de políticas agrícolas de um Estado autoritário e aos grandes fazendeiros.

Com as especificidades da COPRASUL, esse laboratório do MST baiano possibilita inferir os limites e as potencialidades de essa cooperativa tornar-se efetivamente um organismo econômico e espaço de construção de novas sociabilidades. Primeiro, o trabalho coletivo é visto e aceito como meio para obter maior produção e outras vantagens para o pequeno produtor e para sua família, um caminho para o bem-estar pessoal e comunitário. Por sua vez, o MST vê este tipo de trabalho como estratégia para o coletivismo. Segundo, a questão da propriedade coletiva é o entrave maior na assimilação do projeto político do MST, pois desconsiderou os sonhos acalentados pelos ex-sem-terra de possuírem o título da terra. Terceiro, a COPRASUL não está capitalizada para promover a produção coletiva, tampouco para ser a compradora da produção do assentamento, tornando-se, portanto, um órgão jurídico, responsável pela capitalização de recursos para investir na produção familiar e nos projetos coletivos de melhoria da infra-estrutura do Terra à Vista. A não-viabilidade econômica impossibilita a efetivação dos objetivos propostos para esse empreendimento, quais sejam: possibilitar o desenvolvimento econômico dos associados e ser um espaço de novas sociabilidades com base nas relações coletivas.

Por fim, a forma de resolução dos problemas criados pelos dissidentes no assentamento propiciou um clima de desconfiança e descrédito no projeto cooperativo. O resultado disso é a prioridade que os assentados atribuem à produção em seus lotes em detrimento dos espaços de produção coletiva.

Cada um trabalha no seu lote, desse ponto de vista é melhor, cada um ter seu lote, ele trabalha mais, cada um fica no seu lugar, no seu canto,

onde têm muitas pessoas dá problema [...] O lote individual é bom porque você faz o que quer com o que produziu (Linda).

[...] no coletivo não dar certo, porque as pessoas não querem produzir, não querem fazer sua parte, daí não sai nada. Eu faço minha parte, cuido com carinho e tenho sucesso. (Israel)

Dessa maneira, a COPRASUL não é objeto preferencial de discussão da maioria dos assentados, à exceção do grupo que partilha das concepções do MST. Entretanto, os assentados percebem a importância do movimento, atribuindo à sua prática todos os benefícios que foram conseguidos no Terra à Vista.

Depois que conheci o Movimento Sem Terra, a minha vida mudou cem por cento pra melhor, eu sempre acompanhava meu pai, meu pai trabalhava pros outros e nunca [...] até pra estudar, eu vim estudar depois que cheguei pra qui, já com 20 e tantos anos, morava naqueles local que não tinha escola, não tinha acesso a nada, longe da cidade. Minha vida melhorou cem por cento. Cheguei aqui, agora tenho minha família, meus dois filhos, tenho minha roça, faço parte da coordenação, ajudo no que eu posso. (Rodrigo)

O MST é importante, pois muita gente não tinha nada e agora tem terra, [...] agora é livre no trabalho, tem liberdade porque produz no seu lote e isso é o melhor. (Israel)

Apesar de os assentados do Terra à Vista afirmarem que conseguiram implementar mudanças significativas nas condições econômicas e produtivas, estas não foram realizadas no âmbito da cooperativa nem baseadas no trabalho coletivo; ao contrário, percebe-se que quando a atividade produtiva é inserida em uma lógica individual, com a produção voltada para a família, a maioria dos assentados conseguiu aumentar sua produtividade. O fato de existirem relações de solidariedade entre os assentados do Terra à Vista e os acampados da região demonstra, por sua vez, que mesmo não tendo ocorrido mudanças qualitativas, propiciadas pelo cooperativismo, nas relações sociais no interior do assentamento, os laços de solidariedade típicos de comunidades camponesas não foram destruídos. De certa forma eles são reconstruídos, revestidos com um novo sentido político-ideológico, resultante das lutas diárias dos assentados como base do MST e do ideário desse movimento.

A partir da pesquisa sobre a COPRASUL, não é possível afirmar que o cooperativismo implantado pelo MST resgatou o caráter histórico do

movimento. Essa cooperativa é o exemplo da contradição entre os objetivos sociais e políticos presentes na concepção ideológica do projeto e a racionalidade exigida por uma sociedade globalizada e mercantilista. O problema principal da COPRASUL é que este empreendimento encontra-se entre o idealizado e o vivido, exigindo mediação entre o projeto e a prática, única forma de concretizar o sonho de emancipação de cooperativas sob o controle dos trabalhadores. Do contrário, ele será apenas uma grande utopia.



Eliene Gomes dos Anjos

Natural de Camaçari – BA. Graduada em Ciências Sociais pela Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal da Bahia – UFBA. Mestre em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal da Bahia. A sua dissertação, *COPRASUL: entre o idealizado e o vivido. Uma análise da prática cooperativista no MST*, foi orientada pelo Prof. Dr. Antônio da Silva Câmara, do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal da Bahia. Atualmente é professora de Sociologia da Faculdade Anísio Teixeira e da Rede Estadual de Ensino da Bahia. Milita na Juventude Operária Católica – JOC. Ex-bolsista IFP, turma de 2003. E-mail: [elieneanjos@yahoo.com.br](mailto:elieneanjos@yahoo.com.br), [eliene.anjos@bol.com.br](mailto:eliene.anjos@bol.com.br).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BIALOSKORSKI, N. *O Cooperativismo e o capital das cooperativas*. Disponível em: <[http://www.fipe.com/publicacoes/aplicadas/outros\\_numeros/htm](http://www.fipe.com/publicacoes/aplicadas/outros_numeros/htm)>. Acesso em: 28 jan. 2004.
- GAIGER, L. I. (org.) *Sentidos e experiências da economia solidária no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.
- JESUS, P.; TIRIBA, L. Cooperação. In: CATTANI, D. A. *A Outra economia*. Porto Alegre: Veraz, 2003, p. 49-54.
- LENZ, M. M. Conflito de identidade dos assentados de reforma agrária do MST? *Perspectiva Econômica*, São Leopoldo, v. 37, n. 117, Série do Cooperativismo, n. 51, 2002, p. 5-35.
- MARTINS, J. S. *O Sujeito oculto: ordem e transgressão na reforma agrária*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.
- MARX, K. *O Capital*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980, livro 1, v. 1.
- NAVARRO, Z. Mobilização sem emancipação: as lutas sociais dos sem-terra no Brasil. In: SANTOS, B. de S. (org.). *Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 189-232.
- PANZUTTI, R. Contribuição para a teoria cooperativista. *Perspectiva Econômica*, São Leopoldo, v. 36, n. 116, Série do Cooperativismo, n. 50, 2002, p. 77-98.
- PIRES, M. L. L. S. *O Cooperativismo em questão: a trama das relações entre projeto e prática em cooperativas do Nordeste do Brasil e do Leste do Quebec*. Recife: Massangna, 2004.
- SCHNEIDER, J. O. *Democracia, participação e autonomia cooperativa*. São Leopoldo: UNISINOS, 1999.
- SILVA, T. A. G. *Mulheres e homens do "Terra à Vista": estudo de caso das relações de gênero no MST*. Cruz das Almas, 2003. Dissertação (Mestrado), Escola de Agronomia da UFBA.
- SINGER, P.; SOUZA, A. R. *A Economia solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego*. São Paulo: Contexto, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Uma utopia militante: repensando o socialismo*. Petrópolis: Vozes, 1998.



# Pobreza e desenvolvimento: o PCPR nas comunidades quilombolas

*José Domingos Cantanhede Silva*

## RESUMO

Este estudo analisa a elaboração e a implementação do Projeto de Combate à Pobreza Rural nas chamadas comunidades quilombolas. Busca-se compreender como esse tipo de política pública concebe a pobreza e como as especificidades das comunidades quilombolas são levadas em consideração pelos agentes que formularam e implementaram este projeto.

### **PALAVRAS-CHAVE**

POBREZA — QUILOMBOS — POLÍTICAS PÚBLICAS — ZONA RURAL

## INTRODUÇÃO

As questões relativas ao chamado desenvolvimento rural estão no centro da minha atuação profissional e as elegi como prioridade no âmbito da pesquisa sociológica. Destaco a importância da investigação das políticas públicas, voltadas para o meio rural, especialmente aquelas que tomam como referência a dimensão multicultural do país. Nesta perspectiva,

investiguei a implementação do Projeto de Combate à Pobreza Rural – PCPR – nas chamadas comunidades quilombolas, no Maranhão.

Procurei verificar como o referido projeto concebe a pobreza e se essa concepção se aplica, ou não, às comunidades quilombolas e em que medida a elaboração de projetos desse tipo leva em conta as especificidades dessas comunidades. Usei como fontes os discursos e as práticas dos agentes que formularam e implementaram o referido projeto e os discursos e as práticas daqueles considerados seus “beneficiários”. O estudo situa-se no período em que o Maranhão viveu sob égide do chamado “Novo Tempo”<sup>1</sup> e do “Tempo de Novas Conquistas”.<sup>2</sup> Recortei como campo empírico a Comunidade Negra Quilombola Filipa,<sup>3</sup> situada na microrregião do Itapecuru, parte norte do estado do Maranhão.

O PCPR foi um projeto financiado com recursos do Banco Mundial, cerca de US\$ 80 milhões. O acordo de empréstimo, pactuado entre essa agência e o estado do Maranhão, tendo como fiador a República Federativa do Brasil, enuncia como seu objetivo:

[...] reduzir a pobreza rural nas municipalidades: (a) provendo infra-estrutura básica, social e econômica, e oportunidades geradoras de emprego e renda para o trabalhador; (b) apoiando a comunidade rural a planejar e implementar o próprio investimento no subprojeto; (c) intensificando esforços para criar capital social em áreas pobres; e (d) mobilização da renda nas comunidades e níveis municipais. (Banco Internacional para Reconstrução e o Desenvolvimento – BIRD, Maranhão, 1998).

O grande objetivo do PCPR era o combate à pobreza rural. Nos vários documentos oficiais que se referem ao projeto, podem ser encontradas versões desses objetivos, que giram em torno dos pontos dispostos no acordo de financiamento celebrado entre o Banco Mundial e o Governo do Maranhão, mas que enfatizam aspectos diferenciados. No manual

---

<sup>1</sup> Compreendido entre 1996 e 2002, refere-se ao mandato da Governadora Roseana Sarney. O *slogan* de sua campanha eleitoral veio a se transformar num dos instrumentos do marketing político do seu governo.

<sup>2</sup> É uma referência ao governo de José Reinaldo Tavares que, dando continuidade ao governo de Roseana Sarney, também cunhou um *slogan* de campanha eleitoral e o transformou em marca para o seu mandato.

<sup>3</sup> Este é o termo utilizado pelos habitantes da Filipa.

de orientações do PCPR, percebe-se a ênfase no desenvolvimento sustentável e na autogestão:

É um programa do Governo do Maranhão que tem como objetivo ajudar as pequenas comunidades rurais do estado a organizar-se e a desenvolver sua capacidade de gerenciar projetos e todas as atividades de interesse de sua localidade, estimulando assim, o desenvolvimento sustentável, o fortalecimento da cidadania e a superação da pobreza. (Maranhão, 2001, p. 4)

No mesmo manual (2000, p. 7), aparece com destaque a questão do investimento não reembolsável: “Reduzir a pobreza rural e suas conseqüências, mediante o financiamento não reembolsável de pequenos investimentos de uso comunitário e o fortalecimento de suas associações comunitárias como instâncias geradoras de cidadania”.

No início, o PCPR não previa incluir em seu público-alvo povos indígenas<sup>4</sup> e quilombolas. No acordo de empréstimo firmado entre o governo do estado do Maranhão e o BIRD não há referência a esses grupos. O eixo que orienta o programa é a noção de desigualdade econômica, sem alusão às questões étnicas e raciais.

Inicialmente, o projeto foi pensado para atingir como principais beneficiários os habitantes das comunidades rurais mais pobres do estado, com até 7.500 habitantes, incluindo as sedes municipais, exceto o município de São Luís (Maranhão, 2004, p. 9). Na primeira fase do projeto, o critério utilizado para selecionar o público-alvo era a renda familiar.

O Relatório de Avaliação do Programa 1998-2002 (Maranhão, 2002) evidencia o provimento da infra-estrutura social e econômica, vindo, em segundo plano, o fortalecimento das organizações comunitárias por intermédio do financiamento do programa em tela.

A implementação do PCPR-MA ocorre com a construção de um corpo burocrático e a adoção de amplo programa de propaganda que, por sua vez, associa os aspectos da burocracia e do carisma da governadora Roseana Sarney. Este foi seu principal programa direcionado ao meio rural. Ao longo da sua execução, a governadora e sua equipe administrativa passaram a construir um discurso alusivo ao desenvolvimento rural

---

<sup>4</sup> Sobre a implementação do PCPR nas chamadas comunidades indígenas, vide Rocha (2004).

sustentável, destacando a atenção dada pelo seu governo aos problemas vividos pelos chamados pobres rurais.

Iniciado em junho de 1998, o PCPR teve o término previsto para junho de 2004. O corpo burocrático construído para a sua implementação foi formado pela aglutinação de órgãos governamentais da esfera estadual e uma instituição federal, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. O Núcleo de Programas Especiais – NEPE –, vinculado à Gerência de Estado de Planejamento e Gestão – GEPLAN –,<sup>5</sup> coordenava o Projeto Comunidade Viva, que envolvia três frentes de atuação: as ações de reforma agrária, realizadas pelo Instituto de Colonização e Terras do Maranhão – ITERMA –, em parceria com o INCRA; o PCPR e o Programa Cédula da Terra.<sup>6</sup> Na realidade, o chamado Projeto Comunidade Viva parece ter-se resumido à implementação do PCPR e do Programa Cédula da Terra.

Os financiamentos, no âmbito do PCPR, seriam efetivados mediante a implementação de três componentes: um, referente aos subprojetos comunitários, subdivididos em infra-estrutura, produtivo e social. Outro, relaciona-se ao desenvolvimento institucional cuja finalidade era a criação de um ambiente propício ao gerenciamento descentralizado do projeto, à prestação de assistência técnica e de treinamento às unidades técnicas de implementação do projeto, bem como aos conselhos municipais e às associações. O terceiro componente destinava-se à administração do projeto, por intermédio do qual seriam realizadas atividades como supervisão, monitoria, capacitação e avaliação dos demais componentes.

---

<sup>5</sup> Atualmente o Núcleo de Programas Especiais encontra-se vinculado à Gerência de Estado de Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural – GEAGRO. Essa mudança resulta da “alternância” do governo do estado entre Roseana Sarney Murad e José Reinaldo Tavares.

<sup>6</sup> O projeto Cédula da Terra foi criado no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, com o objetivo de financiar a compra de imóveis rurais para os chamados agricultores/agricultoras familiares organizados/organizadas em associações legalmente registradas nos órgãos estatais. Os críticos deste programa a ele se referiam como “reforma agrária de mercado”, em uma alusão à transformação da terra em mercadoria, contextualizando-a na ordem neoliberal.

## DESENVOLVIMENTO: NOÇÕES E CRÍTICAS

A noção de desenvolvimento, como oposta à noção de subdesenvolvimento, foi elaborada e difundida no final da década de 1940, contexto do final da Segunda Guerra Mundial, tendo como uma das fontes o discurso do presidente norte-americano Henry Truman, que categorizou como subdesenvolvidos os povos que não se encontravam no mesmo patamar de crescimento industrial e tecnológico dos Estados Unidos.

Mais da metade da população mundial está vivendo em condições próximas da miséria. Sua alimentação é inadequada, é vítima da desnutrição. Sua vida econômica é tosca e miserável. Sua pobreza é um prejuízo e uma ameaça tanto para ela mesma quanto para as regiões mais próximas. Pela primeira vez na história, a humanidade possui o conhecimento e a técnica para avaliar o sofrimento dessas populações. Os Estados Unidos ocupam um lugar de destaque entre as nações quanto ao desenvolvimento das técnicas industriais e científicas. (apud Viola, 2000, p.14, tradução minha)

O desenvolvimento compreenderia um ponto de chegada a ser perseguido mediante o aporte intelectual e tecnológico proporcionado pelos Estados Unidos. Truman atribui aos Estados Unidos o papel de matriz do processo desenvolvimentista a ser implementado no “resto do mundo”.<sup>7</sup> Convém ressaltar que Truman demarca um tempo em que as diversidades são convertidas em subdesenvolvimento.

Cuéllar (1997, p. 9-10) chama a atenção para os esforços em favor do desenvolvimento que têm fracassado porque o fator humano – a teia complexa de relações, crenças, valores e motivações existentes em toda cultura – foi subestimado em muitos projetos de desenvolvimento. O autor também alerta para a necessidade de repensar o próprio processo de desenvolvimento, deixando de considerá-lo como único, uniforme e linear, porque isso levaria à eliminação das culturas e das experiências. Lembra também que o desenvolvimento divorciado de seu contexto humano e cultural não seria mais do que um crescimento sem alma,

---

<sup>7</sup> A meu ver, a política desenvolvimentista estabelecida, iniciada nos Estados Unidos e em alguns países do Continente Europeu (os países do chamado Ocidente), olha para as demais nações como resto do mundo, no sentido negativo do termo.

entendendo que o desenvolvimento econômico, em sua plena realização, constitui parte da cultura de um povo (p. 21).

A aplicação da categoria desenvolvimento aos processos sociais é problemática, segundo Esteva (2000, p. 71), uma vez que foi tomada de empréstimo, acriticamente, das ciências biológicas e, portanto, dificilmente poderá ser utilizada sem que os seus sentidos e significados percam a sua vinculação às palavras que lhe deram origem, quais sejam: crescimento, evolução e maturação.

Para Sen (2000, p. 17), desenvolvimento é um processo de expansão das liberdades substantivas das pessoas. Na sua perspectiva, o enfoque nas liberdades humanas contrasta com as visões reducionistas de desenvolvimento, como as que o identificam apenas com o crescimento do Produto Nacional Bruto; aumento de renda das pessoas; industrialização e avanço tecnológico. Os fins e os meios do desenvolvimento, referenciados na expansão das liberdades, devem estar centrados nas pessoas como agentes ativos e não como meros beneficiários.

Analisando as condições históricas nas quais as noções de “desenvolvimento”, “subdesenvolvimento” e “Terceiro Mundo” foram construídas, Escobar pondera que tais noções resultam das negociações do pós-Segunda Guerra Mundial, realizadas no começo da década de 1950, cujo processo culminou com a categorização do mundo em três pólos homogeneizadores. Nos termos de Escobar:

No início dos anos cinqüenta, a noção de três mundos – nações industrializadas livres, nações comunistas industrializadas e nações pobres não industrializadas que constituíam o Primeiro, o Segundo e o Terceiro Mundo respectivamente – estava completamente estabelecida [...]. (1998, p. 69, tradução minha)

O discurso alusivo à superação do subdesenvolvimento permeia os programas e projetos financiados pelas agências de cooperação bilaterais, a exemplo do Banco Mundial, que, ao direcionar seus empréstimos aos governos, para que seja alcançado o crescimento econômico em projetos como o PCPR, por exemplo, refere-se ao desenvolvimento sustentável como algo que deve ser conseguido pelo chamado combate à pobreza rural.

Segundo Escobar (2005, p. 4), Azanha (2005, p. 1) e Viola (2000, p. 17), nos anos 70, entretanto, os discursos desenvolvimentistas, ilimitados e universais começam a ser questionados, ante a constituição de novas

perspectivas de análise articuladas no âmbito da ecologia política. Estes autores observam que a visão dos fenômenos ecológicos, sugeridas pelos estudiosos deste campo, aponta para a questão do desenvolvimento de forma mais completa, pois inclui fatores como relações internacionais de dependência, dinâmica do capitalismo global, política estatal e estruturas econômicas locais. Tais fundamentos teriam, nesse sentido, oferecido um aporte para o processo de formulação do conceito de desenvolvimento sustentável.

Viola, por sua vez, referindo-se à popularização da categoria desenvolvimento sustentável, chama a atenção para a persistência do caráter economicista que permeia o documento da Comissão Mundial para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento:

Tal conceito, que em poucos anos passou a integrar o vocabulário tanto dos cientistas sociais ou das ONGs quanto dos políticos, incluindo o Banco Mundial, tem-se popularizado a partir da publicação, em 1997, do informe da Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, intitulado “Nosso futuro comum” e conhecido com o Informe Brundtland [...] ainda que o referido informe estabeleça uma interconexão de fenômenos como o excesso de consumo no Norte, a pobreza no Sul e a destruição da biosfera, ele exprime um considerável grau de incoerência, ao não contestar a ideologia do crescimento econômico sustentável; na verdade, justifica-se o crescimento econômico como remédio para erradicar a pobreza, assinalada como causa fundamental da degradação do meio ambiente. (2000, p. 32, tradução minha)

Esse conceito de desenvolvimento sustentável, segundo a percepção de Viola, comporta a idéia da centralidade do crescimento econômico como o antídoto para a erradicação da pobreza, assim como atribui aos pobres do chamado “Terceiro Mundo” a responsabilidade direta pela crise ecológica, sem, contudo, constatar que as fontes de contaminação estão também relacionadas aos padrões de consumo construídos sob a égide do chamado “desenvolvimento”.

Contemporaneamente, é muito difícil estabelecer diferenças entre os discursos dos agentes governamentais, das agências internacionais, dos sindicatos patronais e dos trabalhadores. A apropriação da categoria desenvolvimento sustentável, de maneira indiscriminada, tem levado diferentes agentes a pronunciarem o mesmo conjunto de palavras com sentidos diferenciados. A sua utilização recorrente parece constituir uma obrigação para

as agências internacionais, governamentais e ONGs, pela repercussão que o campo ambiental obteve desde o final da década de 1980.

Por sua vez, Azanha (2005, p. 2) destaca a categoria etnodesenvolvimento ou “desenvolvimento com identidade cultural”. O autor apresenta as sociedades indígenas como vanguarda simbólica da crítica ao desenvolvimento. Ou seja, seriam essas sociedades as fontes de conceitos para uma nova “sociedade alternativa” e fonte de resistência concreta ao chamado “desenvolvimento capitalista”.

A concepção de etnodesenvolvimento, tal como sugerida por Stavenhagen (apud Azanha, 2005), se configura como um desenvolvimento de tipo novo, no qual o prefixo “etno” é apresentado como o diferencial entre este tipo de desenvolvimento e os demais, construídos historicamente: “O etnodesenvolvimento significa que uma etnia – autóctone, tribal ou outra – detém o controle sobre suas próprias terras, seus recursos, sua organização social e sua cultura, e é livre para negociar com o Estado o estabelecimento de relações segundo seus interesses”.

Azanha chama a atenção, também, para os princípios básicos do etnodesenvolvimento, sugeridos por Stavenhagen, quais sejam:

[...] objetivar a satisfação de necessidades básicas do maior número de pessoas ao invés de priorizar o crescimento econômico; embute-se de visão endógena, ou seja, [em] dar resposta prioritária à resolução dos problemas e necessidades locais: valorizar e utilizar conhecimento e tradição locais na busca da solução dos problemas; preocupar-se em manter relação equilibrada com o meio ambiente; visa auto-sustentação e independência de recursos técnicos e de pessoal e proceder a uma ação integral de base, [com] atividades mais participativas [...]. (2005, p. 2)

A meu ver, a categoria etnodesenvolvimento, tal como definida por Azanha, abre um importante campo de discussão, tendo em vista a sua utilização para pensar as chamadas comunidades quilombolas, etnicamente diferenciadas. Essa discussão, também, possibilita questionar a noção de cidadania, pela possibilidade de conquista de cidadanias diferenciadas relacionadas às reivindicações identitárias (Semprini, 1997).

## O PCPR e a noção de desenvolvimento

No PCPR, a questão do desenvolvimento é acionada de forma contraditória. É possível distinguir basicamente duas perspectivas ao longo

da execução do projeto. Uma, de viés nitidamente economicista, marca a primeira fase. A segunda, aciona o *desenvolvimento* adjetivado como sustentável, quando o projeto é estendido às comunidades quilombolas e aos povos indígenas. Isso vai ocorrer no contexto de uma das ações empreendidas pelo projeto, o Curso de Planejamento do Desenvolvimento Local Sustentável,<sup>8</sup> direcionado, primeiramente, para as comunidades quilombolas, e mais tarde para as comunidades indígenas. O uso da categoria desenvolvimento sustentável passa a articular-se à categoria etnodesenvolvimento. A perspectiva é a de que os projetos de combate à pobreza rural deveriam levar em consideração o caráter “etno”, visando a construir uma estratégia territorial que conduzisse a políticas de desenvolvimento coerentes e compartilhadas.

A concepção de pobreza presente na formulação inicial do PCPR, referenciada apenas pelo Índice de Desenvolvimento Humano – IDH –, passou a coexistir com a noção de etnodesenvolvimento que norteou a reformulação do projeto, o que proporcionou às comunidades quilombolas o recebimento de atenção especial do projeto mediante financiamento de projetos agrícolas e de infra-estrutura (abertura de caminhos de acesso, casas e poços artesianos).

## “OS MAIS POBRES DOS POBRES”

O direcionamento do PCPR para as comunidades negras e indígenas foi justificado pelos seus agentes com base na percepção de que a maior concentração de pobres encontrava-se nestes dois segmentos. O IDH foi tomado como referência para classificar os mais pobres entre os pobres.

A inserção dos povos indígenas e das comunidades quilombolas no PCPR ocorreu em 2002, mediante uma linha de ação específica, o chamado Projeto Identidade. Este projeto, ainda que discorra sobre as singularidades dos grupos étnicos, não faz menção a qualquer possibilidade de construção de políticas que venham culminar com a idéia de cidadania diferenciada. Se por um lado o acordo de financiamento

---

<sup>8</sup> Esse curso foi ministrado pelo Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola – IICA, no contexto de uma consultoria ao PCPR.

celebrado entre o BIRD e o governo do estado do Maranhão trata todas as comunidades rurais de forma homogênea, incluídas na categoria “pobre”; por outro, o chamado Projeto Identidade homogeneiza os grupos étnicos, na medida em que as diferenças são consideradas potencialidades para “estratégias de desenvolvimento territorial única”. Tomando como referência a noção de etnodesenvolvimento, acredito que o Projeto Identidade deveria evidenciar o desenvolvimento como parte da cultura dessas comunidades, ou seja, um desenvolvimento marcado pelas identidades dos chamados grupos especiais.

Cada comunidade negra representa uma especificidade, um feixe de potencialidades a serem valorizadas, abrindo novas oportunidades de renda e trabalho. As identidades singulares podem ser alinhadas numa estratégia de desenvolvimento territorial única, como categoria mobilizadora que entusiasma o coletivo. (Jara, apud Souza, Furtado, 2004, p. 85)

Como já mencionado, com a reformulação empreendida com base na consultoria do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA –, percebo que especial atenção foi dada a grupos indígenas e quilombolas,<sup>9</sup> dando-lhes tratamento prioritário de acesso aos investimentos com recursos financeiros do PCPR.

O PCPR-MA construiu um público a ser atendido, que se caracteriza pela diversidade: “comunidades rurais”, “povos indígenas”, “comunidades quilombolas”, “pescadores artesanais” e “mulheres e jovens rurais”.

De acordo com a consultoria do IICA, a atuação do PCPR-MA deveria enfatizar estratégias de empoderamento das populações atendidas. Sem isso, o projeto não conseguiria ir além do alívio de algumas carências, portanto, não teria a capacidade de garantir autonomia às populações atendidas na condução de seus destinos.

Essa consultoria contribuiu para o redimensionamento dos subprojetos. Estes deveriam passar a ser financiados após a participação do público-alvo em processos de capacitação em desenvolvimento sustentável. Segundo o IICA, a escolha dos subprojetos deveria, necessariamente, estar ligada à discussão da realidade local, suas capacidades e necessidades.

---

<sup>9</sup> Além desses segmentos também foram atendidos, como público-alvo preferencial, pescadores artesanais, mulheres e jovens rurais.

A fase final do PCPR-MA foi marcada pela promoção de cursos de desenvolvimento sustentável, realizados para povos indígenas, comunidades quilombolas, mulheres rurais e pescadores artesanais.

## O PCPR NA FILIPA

A comunidade de Filipa – escreve-se com as iniciais Fi –, como é amplamente conhecida, constitui um conjunto de famílias, em sua maioria aparentadas entre si, que reside numa terra-território<sup>10</sup> recebida de Filipa<sup>11</sup>. Está situada a uma distância de 10 km da sede do município de Itapecuru-Mirim, na mesorregião denominada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE – como norte-maranhense.

Este grupo social constitui-se de 162 pessoas,<sup>12</sup> distribuídas em 42 unidades residenciais, sendo 86 pessoas do sexo masculino e 76 do sexo feminino. Além desse contingente que possui moradias fixas na área de domínio desta comunidade, existem pessoas que se reconhecem como pertencentes a ela. A dimensão do grupo, portanto, vai além dos limites de uma base física circunscrita oficialmente.

Como todos os agrupamentos humanos, a Filipa constrói e desconstrói fronteiras, numa dinâmica de identificação que aciona diferentes elementos com base em interesses políticos, econômicos e culturais. Nesse movimento, as categorias mais acionadas são: comunidade, comunidade negra, quilombo, assentamento, pobreza. Dependendo do

---

<sup>10</sup> Neusa Gusmão (1999, p. 70), discutindo a questão de territórios e cidadania negra, aciona esta categoria fazendo referência à confrontação de grupos diversos. Afirma que “a terra-território é uma narrativa de um tempo real vivido ao mesmo tempo em que contém em si um tempo mitificado, capaz de unir o passado, o presente e o futuro. O território é então espaço de trânsito entre os sujeitos iguais que comunicam-se entre si e com o ‘outro’, diferente dele, mas que invade seu mundo e ali está”. Estou concebendo território, portanto, como a expressão simbólica da comunidade que resulta das formulações para o uso da terra.

<sup>11</sup> A comunidade de Filipa como é amplamente conhecida, é composta por um conjunto de famílias, em sua maioria, aparentadas entre si, que residem numa terra-território recebida de Filipa. Está situada a uma distância de 10 Km da sede do município de Itapecuru-Mirim, Estado do Maranhão, entre o Rio Itapecuru-Mirim e a BR 316, na mesorregião denominada pelo IBGE como norte maranhense.

<sup>12</sup> Estes números foram encontrados pela Sra. Nielza, a pedido da Secretaria de Ação Social do Município de Itapecuru-Mirim, como um dos requisitos para a implantação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil em Filipa.

contexto, alguns desses elementos são priorizados. A categoria quilombo, por exemplo, é acionada como um instrumento de ação política, em um contexto em que as chamadas comunidades quilombolas são configuradas como sujeitos de direitos, na Constituição Federal, na legislação que regulamenta o Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, na Constituição Estadual e na formulação de políticas públicas.

Os membros da comunidade Filipa seguem normas demarcadoras de sua singularidade, comparadas às outras comunidades negras com as quais se relacionam. As regras ajudam a evidenciar e a manter as fronteiras que separam os “de dentro” e os “de fora”. Aqueles/as que infringem alguma dessas normas são passíveis de ser submetidos a sanções.

A construção da singularidade de Filipa pode ser percebida mediante o engajamento dos seus moradores nas atividades que consideram voltadas ao “benefício da comunidade”, com a finalidade de fortalecimento dos laços comunitários pelo investimento de recursos nos bens de uso comum dos quais a comunidade dispõe. Exemplos em relação aos bens de consumo são a casa de farinha e as terras, gerenciadas por um conjunto de normas estabelecido pelos antigos moradores e atualizado pelos que contemporaneamente constituem a comunidade.

A maneira singular de os moradores de Filipa gerenciarem os bens de uso comum levou os agentes do PCPR<sup>13</sup> a atribuir-lhe o *status*<sup>14</sup> de comunidade modelo.<sup>15</sup> Segundo esses agentes essa maneira seria resultado da atuação do PCPR. No entanto, no discurso dos moradores da Filipa, esse não é um fato recente, mas, sim, advindo de um processo histórico.

A comunidade constrói seus próprios conceitos para compreender a categoria pobreza e com ela estabelecer os parâmetros para se relacionar com os agentes externos, principalmente com os agentes do PCPR. Há quatro designativos que expressam sua representação acerca da chamada

---

<sup>13</sup> Agentes do PCPR é um termo que formulei para designar um conjunto de pessoas e organismos governamentais e não governamentais que operam na implementação deste projeto. Eles são os técnicos do NEPE; os técnicos da Gerência de Estado de Desenvolvimento Regional de Itapecuru-Mirim; os sócios e técnicos de empresas credenciadas pelo NEPE para a elaboração e execução dos subprojetos.

<sup>14</sup> No sentido de ocupação de uma posição diferenciada diante de outras comunidades.

<sup>15</sup> Analisarei esta questão mais adiante.

pobreza. Todos estão associados primordialmente à carência alimentar, entendida como a falta do “pão de cada dia”.

- 1) Pobre necessitado: *aquela que não tem a alimentação diária;*
- 2) Pobre melhor de situação: *aquela que consegue se alimentar razoavelmente;*
- 3) Pobre carente: *aquela que, mesmo com muita dificuldade, consegue a alimentação diária;*
- 4) Pobre miserável: *termo esconjurado pela comunidade, uma palavra que não se deve pronunciar, nem atribuí-lo às pessoas e mesmo aos animais.*

A classificação construída pela comunidade pode ser identificada com as classificações dos agentes do PCPR, que entendem a pobreza segundo os parâmetros do IDH. Todas remetem, de alguma forma, à falta. No caso dos moradores da Filipa, o grande eixo é a falta de alimentação; no caso dos gestores públicos, é a falta de educação, saúde, renda mínima, cujo combate deve ser feito pela implementação das políticas que norteiam as idéias de desenvolvimento, desenvolvimento sustentável e etnodesenvolvimento.

No que concerne à inserção do PCPR na Filipa, há versões diferenciadas, dependendo do lugar de fala dos sujeitos. Os agentes do PCPR divulgam uma versão segundo a qual os membros da comunidade, mediante a solicitação de uma audiência com a Gerente de Estado de Desenvolvimento Regional de Itapecuru-Mirim, “foram pedir ajuda para a comunidade”. De acordo com os moradores, a introdução do PCPR ocorreu devido a uma visita que a Gerente Regional realizou em várias comunidades negras, dentre as quais a Filipa.

Outras versões, oriundas das organizações de negros,<sup>16</sup> ressaltam a pressão política dos movimentos negros sobre o governo do estado do Maranhão, no sentido de garantir recursos do PCPR para as chamadas comunidades quilombolas, fazendo com o que o governo olhasse para essas comunidades.

<sup>16</sup> Associação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas – ACONERUQ –, Projeto Vida de Negro, do Centro de Cultura Negra do Maranhão.

Um dos membros da equipe do Projeto Vida de Negro relata que o interesse do PCPR pelas comunidades quilombolas tem relação com a formulação de uma proposta do Projeto Vida de Negro – PVN – e da Coordenação Estadual dos Quilombolas.<sup>17</sup> Tal proposta solicitava ao governo do estado do Maranhão a continuidade do Projeto Terra de Quilombos<sup>18</sup> por meio da qual as entidades reivindicavam a regularização fundiária de algumas áreas de comunidades negras rurais e quilombolas e a destinação de recursos financeiros do PCPR para essas áreas.

Segundo a versão da Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural – SEAGRO –, as ações do PCPR nas comunidades negras rurais no município de Itapecuru-Mirim foram precedidas da elaboração de um diagnóstico denominado “Levantamento das condições socioeconômicas e culturais das comunidades negras rurais”. O relatório mencionado aponta que as comunidades precisavam ser “legitimadas” diante dos órgãos governamentais para serem enquadradas nos projetos. Essa versão está em consonância com a da sra. Nielza, moradora da Filipa, que faz referência à ação da gerente regional de Itapecuru, em visita às comunidades negras rurais do município acompanhada de um vereador e representante da ACONERUQ.

Dados da SEAGRO/NEPE (Maranhão, 2004, p. 39-40) informam que os financiamentos destinados às comunidades negras foram empregados principalmente “[...] com melhoria habitacional [...] com energia elétrica, [...] e com melhoria de caminho de acesso”. Houve predominância de projetos direcionados ao financiamento do item infra-estrutura, o qual consumiu 55,40% dos R\$ 4.175,769,00. Em seguida, estão os projetos denominados pelo PCPR como sociais, para os quais o relatório aponta investimentos da ordem de R\$ 1.460.902,00, maciçamente aplicados

---

<sup>17</sup> A Coordenação Estadual dos Quilombos Maranhenses era constituída por representantes das comunidades quilombolas que fundaram a ACONERUQ.

<sup>18</sup> “O Projeto Terra de Quilombos é resultado do compromisso de cooperação técnica entre o Instituto de Colonização e Terras do Maranhão (ITERMA) e a Sociedade Maranhense de Defesa dos Direitos Humanos (SMDDH), objetivando o reconhecimento e a regularização das áreas remanescentes de quilombos e comunidades negras tradicionais, além da preservação ambiental e o desenvolvimento sustentável nessas glebas, conhecidas como ‘terras de pretos’. O convênio, assinado em 25/11/96, buscou contemplar as reivindicações feitas pela SMDDH, Centro de Cultura Negra do Maranhão (CCN), Coordenação Estadual dos Quilombos Maranhenses (CEQ) e FETAEMA, [...]” (CCN & CEQ, 1997, anexo 5).

na construção de edificações residenciais. Os projetos denominados produtivos, voltados para a produção de alimentos e geração de renda, obtiveram o menor montante de recursos aplicados, R\$ 401.099,00.

Segundo o Relatório Final do PCPR, 4.102 famílias oriundas de “comunidades negras” foram atendidas pelo projeto, ou seja, cada família recebeu em média R\$ 1.017, 98, bem acima da média geral dos beneficiários, que foi de R\$ 600,00.

A Filipa foi contemplada com quatro projetos financiados pelo PCPR, importando um total de R\$ 197.975,00. Esses recursos foram destinados ao financiamento de várias obras, dentre elas uma barragem, uma rede de distribuição de água, 19 unidades residenciais, uma ponte, fossas e uma casa de farinha.

Nos discursos dos agentes do PCPR esses projetos são escolha exclusiva da comunidade. O próprio governador do estado, no documentário em vídeo sobre o projeto, afirma: “A comunidade participa, é ouvida, dizem quais são os problemas, diz o que ela quer, e o projeto dá os recursos e a assistência técnica para aquilo funcionar”. Na mesma direção, a secretária de estado da Agricultura do Estado do Maranhão enfatiza: “[...] os frutos verdadeiros estão se consolidando ao longo desse processo, formando junto com a comunidade a sociedade que nós queremos, mais justa, mais participativa”.<sup>19</sup>

No entanto, os projetos foram aprovados mediante critérios pré-estabelecidos pelo Banco Mundial e pelo governo do Maranhão. Os manuais de operação e de orientação do PCPR, inclusive, enunciam os projetos passíveis de serem financiados, apresentando uma lista de 33 tipos de projetos financiáveis, classificados entre: infra-estrutura, produtivos e sociais, além de um conjunto de 9 itens considerados não financiáveis. A participação das comunidades na proposição de subprojetos era limitada pelos tipos de subprojetos mencionados nos manuais de operações do projeto. Os moradores de Filipa solicitaram ao PCPR alguns projetos que não foram financiados porque eram considerados inelegíveis, como: reforma da ponte que dá acesso à comunidade, reforma da escola, trator, um veículo para transportar a produção agrícola e posto telefônico.

---

<sup>19</sup> Trecho extraído da fala do Governador José Reinaldo Tavares e da Secretária de Estado de Agricultura, Conceição Andrade, contidas no documentário em vídeo sobre o PCPR.

Mesma com essas limitações, a atuação do PCPR na Filipa foi além do financiamento dos subprojetos. Alguns dos seus agentes articularam a realização de outros projetos e financiamentos que não seriam elegíveis no âmbito do PCPR, como: cursos de capacitação em beneficiamento de mandioca, aquisição de equipamentos agrícolas, projeto de criação de galinhas e construção tanques para a criação de peixes. Buscaram, ainda, apoio às manifestações culturais da comunidade, seu conjunto de bens imateriais, quais sejam: o tambor-de-crioula, a dança do coco, a festa de São Sebastião.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PCPR incorpora as noções naturalizadas de pobreza oriundas do discurso e da prática dos grandes organismos internacionais, como o Banco Mundial e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD –, que consideram a pobreza e os pobres de forma quase naturalizada, como um dado da realidade, atemporal e generalizado geograficamente. Da mesma forma, acompanha a perspectiva que estes organismos, na fase mais recente e “progressista”, têm defendido, do *empowerment* dos pobres e a necessidade de suas vozes serem ouvidas.

A implementação do PCPR na Filipa, por sua vez, parece estar associada à noção de que os chamados programas de combate à pobreza rural devem ser direcionados prioritariamente às chamadas comunidades quilombolas e indígenas, porque estas são consideradas, mediante os indicadores do PNUD, mais pobres que as demais.

O objetivo das políticas de combate à pobreza rural, no caso específico do PCPR, é atingir o desenvolvimento. Essas políticas apontam para a idéia de que pobreza é sempre pobreza de desenvolvimento. Em outros termos, os lugares classificados como pobres são aqueles que não se enquadraram nos padrões universalizantes de riqueza material. Com a introdução da noção de etnodesenvolvimento, as dimensões de identidade e etnia são apresentadas como fatores importantes para a superação das dificuldades vivenciadas pelas comunidades.

Vale ressaltar que a introdução da noção de etnodesenvolvimento, no contexto da implementação do PCPR, não anulou as noções de desenvolvimento centradas no caráter eminentemente econômico. Os

dois referenciais nortearam, mesmo de forma tensa, a implementação do PCPR até a sua conclusão.

Na Filipa, a ação do PCPR foi diferenciada da maioria das comunidades. Foram financiados quatro projetos, enquanto nas demais foram implantados um, ou no máximo, dois projetos. Além disso, a Filipa obteve visibilidade por ter sido escolhida pelos agentes do PCPR como comunidade modelo.

Os agentes do PCPR, como vimos, articularam uma série de ações e projetos complementares. Dentre as ações articuladas pelo PCPR, que não estavam previstas, está a valorização do tambor-de-crioula, considerado um elemento constituinte de sua singularidade. Articulações com a Gerência de Estado de Desenvolvimento Regional de Itapecuru possibilitaram que se fornecessem tecidos para a confecção de uma indumentária para o cerimonial. A comunidade, por sua vez, passou a ser convidada a fazer apresentações em São Luís e Itapecuru-Mirim, dando mais visibilidade à manifestação, reforçando a sua auto-estima.

Os agentes do PCPR denominaram essa ação “Resgate do tambor-de-crioula da Filipa”. Importa ressaltar, entretanto, que não se trata de “resgate”, pois o tambor-de-crioula nunca esteve perdido. Ao contrário, sempre esteve muito presente na vida da comunidade.

A Filipa se constitui num grupo étnico que se diferencia de outras comunidades em razão de um sistema de vida próprio, peculiaridade essa que não foi devidamente observada pelo PCPR, dado que projetos financiados para essa comunidade estavam enquadrados nos critérios pré-estabelecidos pelos seus elaboradores. Dessa maneira, o diferencial étnico da Filipa só foi considerado quando do estímulo ao tambor-de-crioula.

Importa também destacar que a concepção de desenvolvimento e desenvolvimento sustentável, presentes no PCPR, toma como referência os países capitalistas do Ocidente, desconsiderando modos alternativos de organização social e econômica. Com a adoção da noção de etnodesenvolvimento, as especificidades das comunidades foram mais valorizadas.

O trabalho mostrou que as políticas consideradas de combate à pobreza podem ser capitaneadas de forma positiva pelos grupos, imprimindo-se nelas as marcas do local, como fez a Filipa com o PCPR.



José Domingos Cantanhede Silva

Natural de Icatu – MA. É graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Maranhão – UFMA e Mestre em Política Públicas pela Universidade Federal do Maranhão – UFMA –, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. A sua dissertação, *Pobreza e desenvolvimento: o PCPR nas comunidades quilombolas*, teve como orientadora a Profa. Dra. Elizabeth Maria Beserra Coelho, do Departamento de Sociologia e Antropologia e dos programas de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Ciências Sociais da Universidade Federal do Maranhão – UFMA. Atualmente coordena a Unidade Técnica Estadual – UTE – do Programa Nacional de Crédito Fundiário, vinculado à Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural do Estado do Maranhão. Ex- bolsista IFP, turma 2003. E-mail: domin-goscantanhede@uol.com.br.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AZANHA, G. *Etnodesenvolvimento, mercado e mecanismos de fomento*: as possibilidades de desenvolvimento sustentado para as sociedades indígenas no Brasil. Disponível em: <www.laced.mn.ufrj.br>. Acesso em: 3 jul. 2005.
- BANCO INTERNACIONAL PARA A RECONSTRUÇÃO E O DESENVOLVIMENTO – BIRD; MARANHÃO (Estado). *Acordo de empréstimo*: projeto para redução de pobreza rural. São Luís, 1998. mimeo [Trad.: Jean Moses Camarão].
- CUÉLLAR, J. P. de. *Nossa diversidade criadora*: relatório da Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento. Campinas: Papirus; Brasília: UNESCO, 1997.
- CENTRO DE CULTURA NEGRA DO MARANHÃO; COORDENAÇÃO ESTADUAL DOS QUILOMBOS MARANHENSES. *Projeto Vida de Negro*. São Luís: mimeo, 1997.
- ESCOBAR, A. *La Invención del tercer mundo*: construcción y deconstrucción del desarrollo. Santafé de Bogotá: Norma, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Antropología e desarrollo*. Disponível em: <www.unesco.org/issj/escobarspa.html>. Acesso em: 28 jul. 2005.
- ESTEVA, G. Desarrollo. In: VIOLA, A. (comp.) *Antropología del desarrollo*: teorías y estudios etnográficos en América Latina. Barcelona: Paidós, 2000.

- MARANHÃO (Estado). *Comunidade viva/PCPR*: manual de operações. São Luís: Comunidade Viva, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Comunidade viva/PCPR*: manual de orientações. São Luís: Comunidade Viva, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Filipa sai do anonimato devido a projetos de combate à pobreza*. Disponível em: <<http://www.nepe.ma.gov.br>>. Acesso em: 17 ago. 2005.
- \_\_\_\_\_. *Projeto de combate à pobreza rural do Estado do Maranhão – PCPR-MA*. São Luís: SEAGRO/NEPE, 2004.
- ROCHA, M. R. T. da. *Políticas públicas e etnodesenvolvimento*: a inserção dos índios no Programa de Combate à Pobreza Rural – PCPR-MA. São Luís, 2004. Mimeo (Projeto de pesquisa)
- SEMPRINI, A. *Multiculturalismo*. São Paulo: Edusp, 1997.
- SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SOUZA, J. R. F. de; FURTADO, E. D. P. *(R)evolução no desenvolvimento rural*: território e mediação social – a experiência com quilombolas e indígenas no Maranhão. Brasília: Instituto de Cooperação para a Agricultura, 2004.
- VIOLA, A. (comp.) *Antropologia del desarrollo*: teorías y estudios etnográficos en América Latina. Barcelona: Paidós, 2000.



# Poder, capital simbólico e relações amorosas: os movimentos negros sergipanos na década de 1990<sup>1</sup>

*Paulo Santos Dantas*<sup>2</sup>

## RESUMO

Este artigo trata da organização política dos Movimentos Negros Sergipanos, sobretudo após a criação do Fórum Estadual de Entidades Negras de Sergipe, em 1991, e das organizações negras que o compuseram. A década de 1980 também será abordada, mas apenas para destacar algumas mudanças de atuação daquelas organizações. A análise da década de 1990 é, portanto, central neste texto, pois marca, de forma decisiva, a visualização de um projeto político tanto de mobilidade social e de construção de identidade negra afirmativa quanto de uma nova perspectiva de poder por parte de militantes e entidades negras no campo político-partidário. A ampla mobilização política repercutiu também no plano das relações amorosas entre militantes. Estes, ao longo das duas décadas, têm produzido um capital simbólico que perpassa tanto as relações estabelecidas no campo da sua atuação como no âmbito partidário.

### **PALAVRAS-CHAVE**

MOVIMENTO NEGRO — AFETIVIDADE — IDENTIDADE — SERGIPE

<sup>1</sup> O trabalho de pesquisa que resultou neste artigo teve o financiamento primeiramente da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes –, por seis meses. Posteriormente, fui contemplado com bolsa de pesquisa do Programa Internacional de Bolsas de Pós-Graduação da Fundação Ford, a qual me possibilitou a criação de redes amplas e complexas de contatos acadêmicos e políticos dentro e fora do Brasil. Expresso aqui meus agradecimentos a ambas as instituições.

<sup>2</sup> Dedico este texto aos amigos e amigas da Associação Abaô e aos homens e mulheres que compõem os movimentos negros em Sergipe.

## INTRODUÇÃO

As observações de campo desta pesquisa demonstraram que a mobilização político-racial no estado de Sergipe girou em torno das seguintes questões: a primeira, é que militantes e entidades negras sergipanas objetivaram construir, com a população negra local, uma identidade positiva, com vistas a reivindicar direitos de participação eqüitativa, sobretudo no mercado de trabalho e no sistema de educação pública. Tais posturas coletivas, que marcaram principalmente a década de 1980, resultaram na construção dinâmica e interativa de identidades políticas “afirmativas”. A segunda questão, potencializada pelos movimentos negros naquele estado, é marcada por um debate promovido no Fórum de Entidades Negras de Sergipe – FENS –, na década de 1990, acerca da pertinência de colocar as suas demandas no espaço dos partidos políticos, sobretudo aqueles reconhecidos como de esquerda e de centro-esquerda. Tal mobilização política teve como efeito a filiação<sup>3</sup> de inúmeros ativistas negros sergipanos em tais segmentos partidários.<sup>4</sup> Em Sergipe, este movimento de articulação e filiação a partidos políticos de ativistas ligados a entidades negras ocorreu, sobretudo, no Partido dos Trabalhadores – PT –, no Partido Comunista do Brasil – PC do B – e no Partido Democrático Trabalhista – PDT. Por fim, a terceira questão, as relações políticas e pessoais entre militantes negros, resultaram em situações inusitadas e ainda pouco compreendidas no plano das relações amorosas.

---

<sup>3</sup> Embora a filiação partidária seja feita de forma individual, é importante destacar que em certos contextos os indivíduos são facilmente identificados com as entidades para as quais trabalham ou mantêm proximidade político-ideológica. Há nessas situações uma dinâmica de reconhecimento do prestígio político.

<sup>4</sup> Esta nova estratégia, primeiramente utilizada pelos ativistas negros que se insurgiram durante a década de 1980 (os quais chamarei de “segunda geração”), foi novamente utilizada por eles próprios e pela “terceira geração” – os/as jovens negros/as ativistas entre 18 e 26 anos de idade – ao final da década de 1990 e início do novo milênio. Para os propósitos de análise deste texto, estou considerando que a “primeira geração” de ativistas negros sergipanos surgiu na década de 1960, com a organização da Casa de Cultura e a atuação de seu fundador, Severo D’Acelino. A “segunda geração” surgiu no final da década de 1970 e início de 1980 no contexto da organização e publicização dos demais movimentos sociais daquele período. A “terceira geração” de ativistas negros surgiu na década de 1990, marcada pela proximidade e influência dos ativistas e das entidades negras da década anterior.

Eis, portanto, a forma pela qual organizei este estudo e os caminhos que percorri, do ponto de vista metodológico, com vistas à análise de tais mobilizações políticas. Realizei entrevistas (semi-estruturadas) com homens e mulheres negros ativistas, assim como fiz observações de campo, acompanhando inúmeras reuniões de entidades negras e também participando delas. Tal registro foi desenvolvido e sistematizado em dois momentos: durante a pesquisa de iniciação científica, de 1997 a 1999, a qual foi financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e pelo Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC)/Universidade Federal de Sergipe (instituições às quais agradeço); depois, durante o trabalho de campo para o mestrado, em 2002, no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal da Bahia – PPGCS/ UFBA. Além disso, resgatei parte da literatura especializada em relações raciais, para subsidiar este estudo.

Privilegiei nesta pesquisa a organização dos movimentos negros na década de 1990, principalmente depois das ações do FENS, criado em 1991.<sup>5</sup> Dentro do FENS, no qual estavam inseridas sete organizações negras,<sup>6</sup> a atuação de três delas ganhou maior atenção neste estudo, dada a sua representatividade, a saber: a SACI, antiga União dos Negros de Aracaju – UNA –, o Grupo Cultural Unidos do Quilombo e a Associação Abaô<sup>7</sup> de Arte-Educação e Cultura Negra.

Tendo em vista que as ações dos movimentos negros sergipanos não se limitaram à mobilização desenvolvida no interior do FENS e nas organizações que o compuseram, busquei analisar também a lógica da atuação da Casa de Cultura Afro-Sergipana, criada no final da década de 1960, por ser ela a entidade negra mais representativa fora do referido Fórum. A legitimação dos movimentos negros da década de

<sup>5</sup> Período que coincide com a fundação da Coordenação Nacional de Entidades Negras – CONEN. Em Sergipe, a nova orientação da CONEN anunciava a necessidade de continuar o projeto de construção de uma consciência negra positiva, iniciado na década anterior, e também de criar estratégias de poder mais objetivas e ambiciosas, precisamente no que diz respeito à participação política dos seus membros no poder público estatal.

<sup>6</sup> A Sociedade Afro-Sergipana de Estudos e Cidadania – SACI –, o Grupo Cultural Unidos do Quilombo, a Associação Abaô de Arte-Educação e Cultura Negra, a Sociedade de Cultos Afro-Brasileiros Filhos de Obá, o Movimento Negro Independente – MNI –, o Terreiro de Candomblé Odé Bamirê e a Escola de Pré-Vestibular para Negros e Carentes Lélia Gonzáles.

<sup>7</sup> Em Iorubá, a palavra abaô significa iniciante num rito ou num processo cultural.

1980 foi consolidada a partir da atuação de entidades que compunham o FENS, especialmente a União dos Negros de Aracaju/ SACI e o Grupo Cultural Unidos do Quilombo, assim como a Casa de Cultura. Essas entidades utilizaram a denúncia para explicitarem a presença de preconceito e discriminação racial contra a população de ascendência africana no mercado de trabalho, na educação e no âmbito dos direitos sociais mais gerais.<sup>8</sup> Esta legitimação política teve como efeito a produção de um poder simbólico (Bourdieu, 1998), capaz de exercer pressão para que se criassem políticas com vistas a assegurar os direitos sociais da população negra. Sendo o Estado responsável pela garantia de tais direitos, o papel dos movimentos negros, no seu nascedouro, foi revelar o descumprimento dessa função. O poder político que se origina dos confrontos e das demandas criadas pelos movimentos negros não deve, contudo, ser confundido com o poder econômico ou o poder político estatal, os quais possuem uma natureza concreta (cf. Farias, 2001), na medida em que a sua visibilidade e legitimação são reconhecidas. Tal poder político dos movimentos negros deve ser entendido, portanto, como poder de caráter simbólico.

As denúncias do preconceito e da discriminação racial constituíram, junto com o projeto de construção de identidade negra positiva, uma espécie de primeiro programa político dos movimentos negros. A presença de mulheres e homens negros em coordenações de projetos e em diversas situações de liderança, sobretudo em entidades negras mais bem organizadas política e economicamente, significou o confronto político e prático em relação ao imaginário social “branco” sobre as potencialidades da população negra. Esse é o contexto das discussões do tópico a seguir.

---

<sup>8</sup> Essas organizações foram protagonistas de mudanças imprescindíveis para a desmistificação da imagem subalterna da população negra comumente reproduzida na sociedade sergipana. Um exemplo dessas mudanças será visível na década de 1990, com a aprovação da Lei Municipal – criada pela Vereadora Tânia Soares (PC do B) – que impede os jornais sergipanos de colocarem em seus anúncios de oferta de trabalho o termo “boa aparência”.

## A CONSTRUÇÃO DE NOVAS IDENTIDADES NEGRAS E OS INVESTIMENTOS NO CAMPO POLÍTICO-PARTIDÁRIO: OS MOVIMENTOS NEGROS EM SERGIPE NAS DÉCADAS DE 1980 E 1990

As minhas discussões acerca da atuação da Casa de Cultura Afro-Sergipana e do Grupo Cultural Unidos do Quilombo forçaram-me a uma remissão à década de 1980, pois este é o período de maior visibilidade política dessas organizações negras. Com base no material didático produzido por militantes e entidades negras na época, bem como em entrevistas que realizei com os militantes mais representativos (alguns daquele período, porém, a maior parte da década de 1990), considero que nos anos 1980 os movimentos negros em Sergipe se distinguiram por três características: a primeira, marcada pela atuação da Casa de Cultura Afro-Sergipana, criada em 1968, onde se destaca a presença “centralizadora”<sup>9</sup> do seu fundador, Severo D’Acelino. A segunda, pela atuação da, à época, UNA, e dos blocos afros, enquanto a terceira foi desenvolvida pelos grupos de capoeira regional, os quais mobilizaram centenas de jovens para a sua prática – sem necessariamente incorporar a agenda política das entidades negras daquele período.

Estudando a Casa de Cultura Afro-Sergipana, Brito (2000, p. 4-5) considera que, “dada a conjuntura de repressão” do Governo Militar (1964-1985), tal organização negra foi instaurada e se consolidou no final da década de 1960 sob a “linha cultural e com a denominação de Grupo Regional de Folclore e Arte Cênica Amadorista Castro Alves”. Para o autor, a adoção de tal tática tinha o objetivo de mascarar a discussão da questão negra. O discurso de D’Acelino confirma essa posição: “Em 68, é... Quer dizer... Houve diversos problemas. [...] A gente não teve condições de registrar enquanto entidade negra; teve que registrar como entidade cultural, entidade cênica. Todos os trabalhos que a gente ia com a Polícia Federal, tinha embargos...”<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Tendo em vista o *status* que a Casa de Cultura Afro-Sergipana conseguiu com a sua atuação na década de 1960 à de 1990, mas, também devido à persuasão exercida pelo seu coordenador entre os integrantes da casa, as críticas dos militantes negros ligados ao Fórum Estadual de Entidades Negras tendem a enfatizar a característica “centralizadora” de Severo D’Acelino.

<sup>10</sup> Entrevista realizada na Casa de Cultura Afro-Sergipana, em outubro de 2002. Esta e outras avaliações de Severo D’Acelino foram analisadas de forma mais detalhada em pesquisa de mestrado (Dantas, 2003a, p.53).

Nas reflexões sobre a organização dos movimentos sociais em Sergipe nas décadas de 1960, 1970 e 1980, Maria Luisa Souza (1995, p. 8) observa que na primeira metade da década de 1960 – momentos antes da instauração do Regime Militar – é possível detectar em Sergipe uma “movimentação” prática e sistemática de ações. Tal movimentação manteria, inclusive, uma articulação nacional. Em nível nacional, a década de 1970 é palco de uma organização geral dos movimentos sociais no país. Com efeito, no contexto da transição “democrática”, surgem novas articulações políticas que protagonizam a dinâmica do processo em curso, ora recuperando identidades suprimidas (cf. Sader, 1988; Gohn, 1997), ora revelando identidades ocultadas diante do regime autoritário de 1964 (Souza, 1995, p. 6-7).

A segunda característica dos movimentos negros naquele estado, no período, fora marcada por um desempenho político e artístico-cultural de caráter contestatório, em que se destacou a UNA, entidade criada em 1986, e que causou muito impacto com suas ações denunciatórias, mobilizando inúmeros homens e mulheres em torno de suas discussões. Concomitantemente, as discussões sobre a realidade vivida pela população negra alcançaram sindicatos, associações de bairros, universidades,<sup>11</sup> jornais locais, muros de casas residenciais e prédios públicos, entre outros setores. Todos esses espaços foram utilizados como vitrine de uma mobilização que não terá dia nem ano para acabar.

Os discursos dos militantes negros sergipanos são ilustrativos do poder da identidade cultural, da ação política e do modo como esses sujeitos avaliam a sua trajetória política e enfrentam a sociedade em que vivem, propondo-se a alterá-la. Tal processo está em consonância com a teoria de Berger e Luckmann (2002), que considera mais plausível modificar a realidade social do que recriá-la, conforme pode-se depreender de um trecho da entrevista com Robson Martins, coordenador da Associação Abaô e ex-integrante da SACI, sobre a sua inserção na, à época, UNA:

---

<sup>11</sup> Na UFSE, as discussões sobre a questão do negro se desenvolveram no Núcleo de Estudos Afro-Brasileiros – NEAB –, no contexto das atividades de extensão (Cf. Dantas, 2003a, p.55). Em diversas universidades brasileiras foram criados estes núcleos de estudos, os quais envolveram departamentos, professores/as e Pró-Reitorias, como a de Extensão (em Sergipe), vindo a desarticular-se durante a década de 1990. Atualmente a mesma questão negra tem demandado projetos como o Programa de Apoio à Extensão Universitária – PROEXT –, o Políticas da Cor, o Programa de Ações Afirmativas para a População Negra nas Instituições de Educação Superior – UNIAFRO – e diversos outros, o que mostra uma retomada de políticas que deixaram de existir a meio caminho de cumprirem o seu papel social.

Eu entrei como militante, porque acreditava que a gente tinha que desempenhar um papel de reconstrutores... de reconstrutores da ordem pré-estabelecida, dessa ordem aí. Era isso, era convicção, a gente acreditava muito nisso. Na época de UNA mesmo, a gente saía pra pichar, pichava parede, prédio, viaduto, pichava mesmo.<sup>12</sup>

Por sua vez, os blocos afros, que surgiram em Salvador, em 1974, como o Ilê Aiyê (cf. Silva, 2001) e se multiplicaram na década de 1980, como o Olodum, o Araketu, o Muzenza, o Malé de Balê e tantos outros, também foram criados em Aracaju. Em ambos os contextos, a população negra foi protagonista da criação artístico-musical ritmizada pelo protesto político da época. A estética negra e a força da cosmologia afro-religiosa emergiram como novos símbolos desse processo de mobilização. Os blocos afros mobilizavam centenas de pessoas para assistir aos ensaios.

Em Aracaju, o Grupo Cultural Unidos do Quilombo,<sup>13</sup> com mais visibilidade, mas também o Axé Kizomba, o Ori Ominirá, o Bantus Nação e outros tantos anunciaram, através dos tambores, percussionistas, dançarinos, maestros, cantores e inúmeros compositores, o surgimento ritmizado dos movimentos negros no contexto das reivindicações por direitos sociais e políticos na sociedade sergipana. Conforme pude destacar (Dantas, 2003a p. 57), “o estilo musical desses grupos é caracterizado por bandas de percussão e por alguns vocalistas que se alternam. Não havia instrumentos de sopro ou de cordas nessas bandas e suas músicas ressaltavam a herança cultural e simbólica africana”. Contudo, a atmosfera músico-cultural dos blocos afros não produziu somente

---

<sup>12</sup> Embora o discurso pareça conservador, na medida em que menciona a intenção de reconstruir certa “ordem pré-estabelecida”, a sua orientação é precisamente transgressora. Assim, o sentido em que o termo “reconstruir” é empregado no depoimento é o de criar o “novo” sobre o já conhecido e consolidado. A possibilidade de uma interpretação equivocada da utilização de alguns termos deve-se à espontaneidade das entrevistas, as quais foram realizadas num contexto de relação de confiança entre ativistas negros e pesquisador negro. Isto pode ser exemplificado pelo depoimento do Prof. Lívio Sansone, o qual é vinculado ao Departamento de Antropologia da UFBA e coordenador do Programa Fábrica de Idéias do Centro de Estudos Afro-Orientais – CEAO – da mesma universidade. No momento em que fiz o exame de qualificação, em 2003, Sansone, que é italiano, declarou que nunca conseguiria obter, sozinho, por mais que se esforçasse, informações privilegiadas de militantes negros.

<sup>13</sup> Segundo Maria de Guadalupe Oliva (1995, p.13-14), em Aracaju, o Grupo Cultural Unidos do Quilombo surgiria sob a influência da UNA, inicialmente para a prática da capoeira numa “linha mais conseqüente, a angola”.

músicas de protesto ou anunciou as riquezas da cultura africana e dos africanismos no Brasil (cf. Dantas, 1988; Sansone, 2003). Ela produziu também novos discursos e posturas da população negra aí inserida, a qual irá adotar uma estética afro, seja na indumentária, pelo uso de batas coloridas, inclusive com cores do pan-africanismo, seja pelo uso de cabelos trançados ou mesmo à rastafári (Cunha, 1991), a exemplo dos cantores jamaicanos Bob Marley e Peter Tosh.

A terceira característica da atuação anti-racista no estado de Sergipe nos anos 1980 diz respeito ao aspecto lúdico-esportivo e cultural das atividades desenvolvidas por grupos de capoeira regional, estudadas primeiramente por Andrade Jr. (2001). Considerando a hegemonia da organização dos movimentos negros sob a forma de organizações institucionalizadas e formalizadas juridicamente, definidas mediante função e objetivos específicos, era de se esperar que grupos de capoeira não fossem concebidos pela literatura especializada em movimentos sociais como parte integrante do processo de construção da identidade negra. Este texto pretende elencar alguns exemplos das ações dos capoeiristas sergipanos na década de 1980.

Várias oficinas (de aprendizado e prática de instrumentos e mesmo de aprimoramento de movimentos marciais), as quais mobilizaram milhares de jovens, assim como campeonatos de capoeira, foram realizados em Aracaju e em várias cidades do interior sergipano. É nesse contexto que ressurgiram diversos mestres de capoeira, há muito desaparecidos. Eles retornaram para o “mundo” da capoeira bastante motivados, desenvolvendo atividades com dinamismo, destreza e autoridade simbólica. Essas atividades ganharam visibilidade na mídia televisiva sergipana, em jornais locais, mas também em governos estaduais da época – especificamente na Secretaria de Cultura e Desportos –, onde alguns mestres de capoeira<sup>14</sup> ocuparam espaços e desenvolveram um trabalho importante para os(as) praticantes de capoeira.

---

<sup>14</sup> Na década de 1980, o Mestre Lucas, do Grupo Molas, foi o capoeirista que mais transitou e obteve recursos financeiros daquela secretaria de governo, tendo, por conta disso, organizado uma série de eventos de capoeira. Conforme Iriwan, do Bloco Afro Quilombo, o Mestre Lucas “era o empresário da capoeira em Aracaju”, pois por intermédio da Secretaria de Cultura e Desporto, onde trabalhou, conseguiu estrutura material para realizar diversas atividades, assim como mobilizar e hospedar diversos mestres de capoeira do Nordeste e do eixo Sul-Sudeste para essas atividades (cf. Dantas, 2003a, p. 61-63).

A prática da capoeira regional mobilizou e “iniciou” centenas de jovens no seu universo, formando dezenas de contramestres e resgatando (do esquecimento) vários mestres que haviam vivido o seu auge durante a década de 1970. Utilizada principalmente como esporte e divertimento, porém cada vez mais como ocupação de trabalho, a capoeira regional em Sergipe não só serviu de contraponto ao imaginário negativo que havia sobre ela, mas também se revestiu de um novo significado: o de uma arte que, asseguradas as condições materiais para a sua realização, pode ser utilizada como mais uma oportunidade de trabalho, de construção de referências negras positivas e mesmo de mobilidade social. Por esses fatores, considero que o surgimento de inúmeros grupos de capoeira e de praticantes em torno deles deve ser entendido como um dos desdobramentos da mobilização político-cultural da população negra em Sergipe, merecendo por conta disto o seu espaço na literatura socioantropológica sergipana.

O final dos anos 1980 revelaria, por um lado, a diminuição de atividades ligadas à cultura negra, e, por outro, as primeiras mudanças no modo de atuar de algumas entidades negras. Essas mudanças foram mais visíveis na UNA, que, conforme seus organizadores destacaram, constituiu uma organização sem fins lucrativos, civil, suprapartidária, que prestava serviços a grande parte negra e pobre da população sergipana, estimada em mais de 70% do contingente total” (cf. Sociedade Afro-Sergipana de Estudos e Cidadania, apud Dantas, 2003a, p. 129).

De acordo com as entrevistas que fiz com militantes que criaram entidades negras na década de 1980 e que continuaram atuando na década seguinte, houve, ao término daquele período, um redimensionamento dos projetos e da estrutura física e financeira das entidades, principalmente da UNA, posteriormente, SACI. A nova orientação política visualizada na, então, recém-criada SACI foi, pois, direcionada para pensar ações não apenas denunciatórias das desigualdades sociais, mas também “propositivas”. Em outros termos, as novas ações buscariam alterar, objetivamente, a realidade social da população negra por meio de políticas públicas. Nesse sentido, a lógica dos confrontos dos movimentos negros com a política estatal nos anos 1980 se diferenciou da adotada na década anterior.

Até a primeira metade da década de 1990, os movimentos negros sergipanos estavam assim organizados: de um lado, atuava a Casa de

Cultura Afro-Sergipana, a qual teria aglutinado o maior número de militantes de sua história na década de 1980; de outro lado, os movimentos negros se efetivavam nas ações da SACI, do Grupo Cultural Unidos do Quilombo,<sup>15</sup> da Companhia Danç'Art<sup>16</sup> (que mantinha proximidades políticas sobretudo com a SACI), da Associação Abaô de Arte Educação e Cultura Negra<sup>17</sup> e de militantes negros não vinculados a entidades. A criação do FENS, em 1991, foi sobretudo conduzida pela SACI, que organizava as suas ações e investimentos, acompanhando os contextos políticos e os recursos financeiros nacionais e internacionais recebidos por aquela entidade.

A criação do Grupo Abaô de Capoeira Angola, em 1994 – que resultaria na Associação Abaô de Arte-Educação e Cultura Negra –, unificou duas atividades distintas práticas nos anos 1980: a prática da capoeira (angola) e a militância. Na Associação Abaô, a criação de uma série de normas e códigos de comportamento, produzidos com vistas à construção da auto-estima de seus integrantes como sujeitos de direitos sociais constituídos, sinaliza a sua orientação política. Com a fundação dessa entidade desenvolveu-se uma prática (e uma postura) que possibilitou a criação de um espaço “puro” de construção da identidade negra local. Orientados por códigos e normas de conduta que tinham a função de eleger novas linguagens e de estabelecer a crítica aos padrões de comportamento vigentes na sociedade sergipana, os ritos para aceitação ou rejeição de indivíduos interessados em integrar a Abaô<sup>18</sup> apresentavam-na como um grupo dentro do qual “tornar-se negro” era o objetivo central. As considerações de Sansone ilustram esse contexto em que se forjou a identidade negra.

Hoje, mais do que antes, ser negro assumido é o produto da contaminação entre as dinâmicas sociopolíticas brasileiras e os acontecimentos

---

<sup>15</sup> É importante destacar que outros blocos afros desenvolviam suas atividades neste mesmo período, porém com pouca proximidade com o campo da militância negra.

<sup>16</sup> As atividades da Companhia Danç'Art eram voltadas para a produção cultural negra, basicamente no campo da dança, como o próprio nome sugere.

<sup>17</sup> As organizações negras Lélia Gonzáles, a Sociedade de Cultos Afro-Brasileiros Filhos de Obá e o MNI fortaleceram suas atuações ou propostas basicamente na segunda metade da década de 1990, tomando o Fórum de Entidades como principal lócus de prestígio e visibilidade políticos.

<sup>18</sup> Em geral, os interessados que chegavam à sabatina numa reunião do grupo já haviam, em tese, sido aprovados, pois à medida que se aproximavam iam sendo avaliados sem que o soubessem. Por sua vez, outros(as) interessados(as) em integrar o grupo não conseguiam sequer chegar perto de uma reunião de “aceitação”, sendo rejeitados antes desse processo.

internacionais ao redor do Atlântico Negro. E a cultura negra, obviamente, não é estática. Ela é um conjunto criativo e em constante movimento de tradições, costumes e artefatos. (1996, p.165)

O “mundo” da capoeira angola, pelo menos nas cidades de Aracaju (onde a conheci e pratiquei pela primeira vez na Associação Abaô) e de Salvador (onde fiz o mestrado e também pratiquei capoeira na Federação Internacional de Capoeira Angola – FICA),<sup>19</sup> desenvolve atividades bastante diferenciadas na forma, na filosofia interna, na relação com o mundo religioso e no respeito à autoridade dos seus antigos mestres, se comparado ao “mundo” da capoeira regional – normalmente a mais conhecida, sobretudo entre os não-praticantes. Em Aracaju, a Associação Abaô pretendeu conciliar, desde a sua fundação, a atividade lúdica da capoeira com a ação militante.<sup>20</sup>

A proximidade da Associação Abaô com a SACI, por sua vez, estimulou uma demanda interna por atividades políticas e culturais que resultassem não apenas em visibilidade social, mas também em ocupação de trabalho (Singer, 1999). Por conta desse interesse, a Associação Abaô organizou e aprovou, em 2001, um projeto de formação em teatro para jovens e adolescentes, que contou com o apoio do programa Comunidade Solidária, do Governo Federal. Tal projeto envolveu, direta e/ou indiretamente, todos os membros da Abaô, os quais tiveram a oportunidade de acumular novas experiências de trabalho<sup>21</sup> e de atua-

<sup>19</sup> Sediada em Salvador até 2003, esta federação tem-se expandido por países como França, Holanda, Japão e EUA, onde muitos mestres e contramestres têm tido boas oportunidades para praticarem a capoeira angola.

<sup>20</sup> Do ponto de vista lúdico, o mestre/coordenador da Associação Abaô estava interessado em desenvolver uma atividade de capoeira cujos fundamentos não se limitassem à beleza (da plasticidade) de seus movimentos, mas se remetessem a uma origem profunda, negra. Por conta dessa postura de referência à cultura e à cosmologia negras, algumas situações da “ginga” (movimento básico da capoeira disfarçado em dança) da capoeira angola ali praticada só poderiam ser vistos em terreiros de candomblé ou umbanda.

<sup>21</sup> Uma das críticas que militantes negros sergipanos faziam à estrutura econômica e social daquele estado tinha a ver com o mercado de trabalho e as formas de inserção da população negra. Recordo-me de que a rede de supermercados G Barbosa, a qual cresceu extraordinariamente entre as décadas de 1980 e 1990 e passou a criar filiais em outros estados do Nordeste, era o segmento tomado como principal exemplo para identificar a presença de jovens negros em situação subalterna no mercado de trabalho. De fato, os trabalhos como empacotador de produtos, de carregador e aqueles necessariamente ligados a tarefas que exigiam força física e “pouca responsabilidade” eram direcionados para os negros que se aventuravam a passar pelas seleções (duvidosas) efetuadas pelo setor de Recursos Humanos daquele supermercado.

ção política, dada a sua aproximação com as artes cênicas, até então desconhecidas pela maioria deles.

A mobilização política da década de 1990, que resultou necessariamente na construção de novas identidades, sobretudo no que tange à iniciação de indivíduos no campo da militância negra, pode ser entendida em razão do que Berger e Luckmann (2002) definem como processos complexos “subjetivos momentâneos do outro”. Processos esses que, segundo os autores, possibilitam que o indivíduo recém-chegado ao mundo compreenda-o por meio dos que o apresentam, tornando aquele o seu próprio mundo. Essa seria uma socialização primária, na medida em que é ainda na infância (e na adolescência) que os indivíduos cristalizam a sua identidade, pois passam por uma dimensão subjetiva do entendimento e da assimilação do mundo social construído pelo seu “outro significativo”, isto é, por aqueles cujas referências lhes serão decisivas: seus pais, ou qualquer indivíduo responsável pela apresentação e significação do mundo. Conforme destacam Berger e Luckmann (2002, p. 176) “de fato, há boas razões para se acreditar que sem esta ligação emocional com os outros significativos o processo de aprendizado seria difícil, quando não de todo impossível”.

Para esses autores, todavia, mudanças possíveis no âmbito dessa identidade podem ocorrer durante o que chamam de socialização secundária, a qual se desenvolve nos períodos posteriores à infância. Esse segundo processo será marcado pela aquisição de vocábulos específicos de funções que estruturam as interpretações e condutas dos indivíduos nos novos e diversos espaços de sua sociedade, modificando a aparência da identidade social solidificada momentos antes (Berger, Luckmann, 2002, p. 185).

A segunda metade dos anos 1990 foi marcada ainda por novas tensões políticas, se comparadas àquelas ligadas às denúncias na década anterior. A primeira tensão tem a ver com a mobilização da Casa de Cultura com vistas a questionar o desenvolvimento de atividades não religiosas por parte da Sociedade Filhos de Obá, entidade que integrava o FENS e a legitimidade das novas representantes da sua diretoria. Essa postura, por sua vez, teve como efeito a organização das demais entidades que compunham o FENS a favor da Sociedade Filhos de Obá e de suas diretoras.

A consolidação do projeto de participação no poder estatal pleiteado pelas entidades negras que compuseram o Fórum de Entidades Negras Sergipanas foi, no entanto, o elemento principal das tensões mais modernas, na medida em que repercutiu sobre a vida de militantes e entidades negras, constituindo novas redes de articulação.

Ao final da década de 1990 e início do novo milênio, sobretudo com a conquista da Prefeitura Municipal da cidade de Aracaju e do Governo Federal por setores partidários mais à esquerda em 2002, em ambos os momentos, com o PT à frente, pudemos observar algumas mudanças na participação política de setores dos movimentos negros sergipanos. Embora ainda problemáticas no que tange à visibilidade partidária “mais à esquerda”, e cruelmente dramática em partidos “mais à direita”, no estado de Sergipe, foi possível observar que as experiências de militantes negros em assessorias ao poder público estatal romperam com a tradição conservadora e negligente com que os governos dos antigos Aliança Renovadora Nacional – Arena – e Partido Democrático Social – PDS – e dos atuais Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB – e do Partido da Frente Liberal – PFL – tratavam os movimentos sociais ao final do Regime Militar.

Embora as percepções ortodoxas acerca das desigualdades sociais persistam em alguns segmentos político-partidários “mais progressistas”, as discussões contemporâneas e, de fato, transformadoras sobre direitos sociais das populações negras não ocorrem sequer nos partidos sergipanos “mais à direita”, mesmo que esses debates tenham estremecido as bases de setores conservadores e arcaicos do campo acadêmico brasileiro nos últimos anos. Em Sergipe, essa redefinição de ações (ora contestatórias ora reivindicatórias) esteve principalmente voltada para a participação e a representação do negro em espaços de poder no estado. Contudo, em nível nacional, tal orientação parece repercutir também no âmbito acadêmico, em que estão em curso o projeto de mobilidade de pesquisadores negros nas pós-graduações e o processo (controverso) acerca da reserva de vagas para negros nas universidades públicas brasileiras. Na Universidade Federal de Sergipe nenhuma destas duas últimas situações se materializou efetivamente.

A contradição entre o apoio legitimamente interessado por parte dos movimentos negros aos partidos políticos sergipanos de esquerda e o pouco reconhecimento político por parte desses em relação aos movimentos, precisamente até a primeira vitória em 2002 para o Executivo Municipal,<sup>22</sup> resultaria em certo ressentimento de militantes

---

<sup>22</sup> A coligação que teve o PT à frente em 2002, para a Prefeitura Municipal de Aracaju, também foi vitoriosa em 2004. Em 2006, a mesma coligação pleiteou e foi pela primeira vez vitoriosa no âmbito do Executivo Estadual. O Estado de Sergipe é um dos cinco estados da Federação em que o PT passou a governar pelos próximos quatro anos, a partir de janeiro de 2007.

e entidades negras, basicamente em relação ao PT, central no processo de conquistas implementadas pelo campo progressista. As razões de tais queixas se devem tanto à integração de um reduzido número de homens e mulheres ativistas negros em algumas poucas secretarias municipais, como também, de modo geral, à pouca valorização política de suas inserções naqueles meios.<sup>23</sup> Pode-se considerar, inclusive, que a visibilidade e o prestígio político de diversos militantes negros sergipanos foram prejudicados no momento que aceitaram participar destas secretarias municipais.

Isso faz sentido se for considerado que no interior dos movimentos sociais tais ativistas se tornaram referência política, produzindo um capital simbólico reconhecido inclusive por esses segmentos partidários. Note-se que a legitimação ou o capital simbólico construídos no campo dos movimentos sociais por militantes e entidades negras sergipanas não foram transferidos com facilidade para os meios partidários. Devido a esta lógica, a inserção de militantes negros em assessorias políticas à Prefeitura de Aracaju (em 2000) colocou-os mais uma vez na periferia e nos últimos andares das deliberações mais orgânicas do PT ou mesmo do PC do B, cujo “centralismo democrático” limita ainda mais a projeção de novos militantes negros no seu meio.

Esses dados mostram que a construção de novas referências de identidade socioculturais dos ativistas e o seu objetivo de projetar-se no âmbito dos partidos políticos desenvolvem-se primeiramente no interior das entidades negras. Nesse contexto de atuações modernas, emergem situações inusitadas e ainda pouco compreendidas no âmbito dos movimentos negros. Uma dessas incompreensões tem a ver com as relações amorosas entre militantes, as quais discutirei a seguir.

## RELAÇÕES AMOROSAS NO CAMPO DA MILITÂNCIA NEGRA

As discussões, a seguir, são fruto dos desdobramentos do objeto central deste trabalho, isto é, as reflexões acerca da construção de novas identidades negras e a perspectiva de poder por parte dos movimentos

---

<sup>23</sup> Em artigo de jornal fiz uma breve análise acerca da inserção de militantes negros em secretarias do município (Dantas, 2003b).

negros no estado de Sergipe. Tendo em vista que essas discussões surgiram de avaliações políticas de alguns membros daqueles segmentos, sem ter sido observadas em outras falas, não será possível realizar comparações neste texto. A pesquisa de campo por mim desenvolvida no mestrado mostrou, portanto, que em Sergipe há basicamente dois dados que caracterizam a formação das relações amorosas entre indivíduos de ascendência negra. O primeiro é que tanto entre a população negra não militante<sup>24</sup> quanto entre os militantes não houve, nos meios urbanos, tradicionalmente, uma orientação cultural pautada na endogamia, isto é, em um convencimento político-afetivo que determinasse a predileção de casamentos entre pessoas de ascendência negra. O segundo dado dessa discussão sobre as relações afetivas diz respeito às justificativas dos homens negros militantes para contraírem casamento com mulheres brancas. De acordo com a sua avaliação (a qual não aparece em todos os depoimentos), a regularidade dos casamentos inter-raciais se deve aos seus processos individuais de mobilidade ou ascensão profissional, contexto em que as mulheres negras estariam sub-representadas.<sup>25</sup> Essas e outras compreensões são conhecidas por quem circula pelo interior dos movimentos negros em Sergipe.

Esse deslocamento social, assim como os casamentos de homens negros com mulheres brancas de classe média, não pode ser entendido, entretanto, como uma orientação natural. Embora tais situações sejam motivadas por proximidades afetivas, também o são por uma ideologia baseada em uma noção segundo a qual os sentimentos afetivos são marcados pelo signo da autonomia individual. O fato é que tais envolvimento inter-raciais têm ganhado espaço nos debates desenvolvidos no interior dos movimentos negros nos últimos 10-15 anos, revelando confrontos afetivos comumente silenciados na nossa sociedade.

Quando entrevistei algumas mulheres ativistas negras, em 2002, tive a oportunidade de ouvi-las falar sobre a sua dificuldade de se casar com homens negros e também sobre a importância de fazê-lo. De modo

---

<sup>24</sup> Embora as entrevistas com a população negra não militante não tenham sido objeto deste estudo, constatou-se que a predileção de homens negros por parceiras brancas é recorrente.

<sup>25</sup> Esta invisibilidade social, reflete, inclusive, o silêncio acerca da história, luta e resistência da mulher negra, das quais falam Sônia Giacomini (apud Carneiro, 2004) e Sueli Carneiro (2004) diretamente.

geral, elas concordam que há grande probabilidade de esses casamentos serem concretizados após o primeiro matrimônio do homem negro com a mulher branca. Entretanto, ainda que um número crescente de mulheres negras considerasse importante a consolidação dessas relações endogâmicas, algumas delas afirmaram que os seus esforços para consolidar tal propósito seriam em vão. Eis a sua avaliação:

Não existe mais essa importância, até porque quem define a relação é o homem negro. Tô falando de homem negro e da mulher negra. Quem define a relação é o homem negro. Se o homem negro... ele não quer optar por uma mulher negra, por que que a gente, mulher negra, vai tá preocupada com isso? Eu não tenho mais preocupação.

O que se percebe é que a origem étnico-racial ou as discussões em torno de namoros e casamentos entre homens negros e mulheres negras não se havia configurado, até o início da década de 1990, como elemento político de oposição aos valores e ao prestígio das classes sociais médias. Note-se, contudo, que parte dos homens envolvidos nessas relações amorosas inter-raciais desconhece as razões profundas de suas predileções amorosas. Essas relações inter-raciais estão baseadas no mito segundo o qual não há conflitos políticos, muitos menos afetivos, entre negros e brancos no Brasil.

A partir da década de 1990, houve, como descrito anteriormente, uma reorientação da política dos movimentos negros em Sergipe. Esta modificaria os comportamentos afetivos individuais e alteraria perspectivas coletivas. Foram mulheres negras ativistas que trouxeram para o seu dia-a-dia e para as entidades e projetos que coordenavam ou estavam inseridas um dos mais controversos embates do interior dos movimentos negros, a saber: a consolidação de namoros e casamentos entre negros. Esses novos contextos ainda não se reproduzem com a mesma força entre a população não militante, muito embora queixas semelhantes sejam visíveis no seu meio. De modo peculiar, a cada uma das entidades em que esses questionamentos ocorreram, isto é, tanto na SACI quanto na Associação Abaô (mas também no Grupo Cultural Unidos do Quilombo), os namoros, noivados e casamentos significaram a junção de dois projetos políticos jamais implementados pelos movimentos negros anteriormente: a direção de entidades bem estruturadas política, física e financeiramente e o matrimônio de homens negros com mulheres negras.

Para os contextos aqui analisados, considero que algumas reflexões de Pierre Bourdieu podem ser úteis, pois, com o diz o autor, se atualmente o estado do campo em que o poder se encontra pode ser visto em toda parte, em outros tempos havia maior resistência para reconhecer a sua presença – mesmo em situações em que ele “entrava pelos olhos”. Para Bourdieu, é

Necessário saber descobri-lo onde ele se deixa ver menos, onde ele é mais completamente ignorado, portanto, reconhecido: o poder simbólico é, com efeito, esse poder invisível o qual só pode ser exercido com a cumplicidade daqueles que não querem saber que lhe estão sujeitos ou mesmo que o exercem. (1998, p. 7)

Desse modo, no que tange aos processos de mudanças de comportamento político-afetivo que têm sido desenvolvidos no interior das relações de militantes negros, há uma “ordem” subjetiva pouco entendida inclusive por muitos “especialistas” das relações raciais: pôde-se perceber que a instrumentalização política de tais relações afetivas entre militantes negros resultou em uma mudança concreta da vida dentro desses segmentos, pois esta postura reorientou as suas perspectivas políticas e profissionais futuras. Isto parece inédito no campo da luta anti-racista no Brasil.

Houve, portanto, certo sucesso nas relações amorosas entre homens e mulheres negras ativistas em Aracaju (SE) ao final da década de 1990. Tais situações ocorreram no centro de tensões e conflitos envolvendo casamentos já consolidados de homens negros na faixa de 35 a 45 anos com mulheres brancas.<sup>26</sup> As relações de namoro, no entanto, de homens negros nas faixas etárias entre 21 e 26 anos com mulheres negras entre 18 e 23 anos foram possibilitadas por uma nova identidade política recriada em razão de sua proximidade com as entidades negras sergipanas já consolidadas. Este último contexto foi mais visível na Associação Abaô, enquanto o primeiro foi mais visível na SACI.

Como é possível perceber, os novos contextos anunciam não apenas as mudanças de perspectivas dos movimentos negros no campo das rela-

---

<sup>26</sup> Uma bela discussão sobre os contextos da solidão de mulheres negras na cidade de Salvador é desenvolvida por Ana Cláudia Pacheco (2003). Sobre um contexto semelhante, porém baseado na obra *Casa grande e senzala*, de Gilberto Freyre, ver Segura-Ramires (2002).

ções políticas supra-estruturais, mas também apresentam os casamentos “politicamente corretos” (entre negros) como um projeto inédito de mobilidade social baseada na produção de novos discursos identitários. Sob os questionamentos e a perplexidade da sociedade sergipana, essas relações incidiram sobre o horizonte de outras relações interpessoais afetivas, as quais foram tradicionalmente traduzidas e legitimadas como “vontades individuais”.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pôde-se perceber que algumas situações perpassaram a atuação dos movimentos negros sergipanos nas décadas de 1980 e 1990. O primeiro dado é que a denúncia da discriminação racial ainda é utilizada como um recurso da mobilização daquele segmento, embora tal ação não seja mais a principal orientação política. Um segundo elemento da mobilização negra nessas duas décadas é que militantes negros não orgânicos, ou seja, aqueles(as) que não integraram entidades negras, modificaram, por meio de suas atitudes e de seus discursos, os espaços sociais por onde transitaram.

Houve, entretanto, algumas mudanças na atuação de tais segmentos negros. Uma delas diz respeito às importantes atividades lúdico-culturais desenvolvidas por grupos de capoeira na década de 1980, as quais não somente mobilizaram a população negra sergipana, mestres e contramestres, como também secretarias de estado – como a de Cultura e Desportos. Na década de 1990, os grupos de capoeira regional não tiveram, contudo, a mesma repercussão cultural que na década anterior. A ausência de (novos) investimentos por parte do estado (por meio de secretarias municipais e estaduais de cultura e lazer) é um dos elementos a serem considerados. Um outro dado diz respeito ao contexto cultural e político no qual se inseriram as gerações de iniciantes, mestres e contramestres de capoeira naquele período.

Não havendo mais a presença de mestres capoeiristas ou de redes de parceiros e simpatizantes em setores estratégicos do poder público estatal, a capoeira só será retomada, para fins de militância, pelo Grupo Abaô de Capoeira Angola – futura Associação Abaô de Arte-Educação e Cultura Negra – em 1994. Além de sua motivação lúdica e ativista,

a Associação Abaô manteria estreitos laços de proximidade política e profissional com a SACI, entidade que funcionaria como um amparo à Abaô, mas também a incluiria em redes privilegiadas de relações com outras/novas Organizações Não Governamentais – ONGs – e agências financiadoras. Tal parceria política entre entidades negras resultou, como é de se esperar, em trocas simbólicas de prestígio e de orientação política, sobretudo no âmbito das discussões desenvolvidas no FENS, onde a SACI foi hegemônica.

Se considerarmos que o universo identitário produzido pela capoeira angola, por meio da Associação Abaô, implica a revelação do “mundo” afro-religioso, a revivificação do respeito à autoridade de antigos mestres, assim como em uma crítica à naturalização do descumprimento de direitos sociais por parte do Estado e da sociedade como um todo, nos obrigáramos a concordar que a ausência de uma agenda política específica de propostas da Associação Abaô no FENS contrastava com a sua repercussão junto à população negra aracajuana.

A década de 1990, mais fortemente que a anterior, possibilitou o fortalecimento e a criação de entidades negras interessadas em participar mais da vida pública e da construção da cidadania da população de ascendência africana, alvo de suas preocupações. O fortalecimento do FENS, assim como a filiação de entidades afro-religiosas como o Terreiro Odé Bamirê e a Casa de Cultos Afro-Brasileiros Filhos de Obá àquele coletivo, denotam um novo contexto de organização, o qual terá como efeito a filiação da maior parte dos membros do FENS a partidos políticos “mais à esquerda”.

A despeito das diferenças políticas entre entidades negras no FENS, as quais disputavam entre si a hegemonia e a capacidade de produzirem a orientação do coletivo, considero que a sua percepção de que o final da década de 1990 e início do novo milênio iria desaguar em novas oportunidades políticas demonstra a sintonia desses segmentos com questões mais gerais, sobretudo no que se refere à conquista do poder estatal.

No cenário federal, uma das mais expressivas conquistas dos movimentos negros no Brasil dos últimos anos foi a criação da Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial – SEPIR –, a qual tem *status* de ministério. A presença de uma mulher negra à frente (Ministra Matilde Ribeiro), contrapondo-se à ausência principalmente das mulheres negras (mais ainda que de homens negros) em outros espaços de igual

importância política, revela o confronto dos movimentos sociais negros com a marca sisuda, arcaica, provinciana e muito pouco democrática das instituições públicas na sociedade brasileira.

Em Sergipe, sobretudo a presença de mulheres dirigindo entidades negras, recompensadas política e materialmente (com salários), contrapôs-se às imagens estereotipadas produzidas sobre essas mulheres, anunciando uma nova forma de protagonizar os seus papéis. Tais papéis articularam, inclusive, o questionamento à reprodução tácita de casamentos inter-raciais. E mesmo que os casamentos entre negros deixem apavorados/as os “advogados” da democracia dos direitos afetivos, a utilização de recursos discursivos e contestatórios potencializou tanto a mobilidade econômico-social quanto simbólica de algumas mulheres negras ativistas, na medida em que as suas relações amorosas provocaram a reformulação de projetos individuais de vida. Há, contudo, resistências políticas historicamente consolidadas no imaginário social. Em que cidades ou estados da federação brasileira as mulheres negras constituem um número majoritário de representantes na sociedade civil e no poder público? Se a mesma questão for direcionada a mulheres brancas, o que os dados demonstrarão? Uma igualdade de exclusões históricas, agrupando mulheres negras e brancas, ou um novo e perverso abismo, revelando como o cruzamento das categorias de gênero e de grupo étnico-racial constituem realidades extraordinariamente distintas?

De qualquer modo, já é possível eleger mulheres negras sergipanas não militantes dos movimentos negros para os legislativos municipal e estadual, como é o caso da Deputada Estadual Conceição Vieira, eleita no pleito de 2006, pelo PT. A eleição de uma representante dos movimentos negros mobilizará, entretanto, demandas e recursos específicos desse segmento, sendo ainda incerta a sua legitimação no campo político partidário, ao menos até o final desta primeira década do século XXI.



Paulo Santos Dantas

Natural de Aracaju – SE. Graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Sergipe – UFS. Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia – UFBA. A sua dissertação, *Construção de identidade negra e estratégias de poder: o movimento negro sergipano na década de 1990*, foi orientada pelo Prof. Dr. Jocélio Teles dos Santos, do Departamento de Antropologia da Universidade Federal da Bahia e Diretor do Centro de Estudos Afro-orientais – CEAO. Atualmente é Professor Assistente de Antropologia do Departamento de Ciências Sociais e Política (DCSP) da Universidade Estadual do Rio Grande do Norte – UERN – Campus de Mossoró. É membro do projeto de extensão “Eqüidade social e igualdade racial: horizontes de uma educação democrática e cidadã”; coordena o grupo de pesquisa Relações de poder e amorosas, identidade étnica e política e etnografia da vida intelectual, e é também coordenador do projeto de extensão intitulado “Formação política para população de ascendência africana da cidade de Mossoró” – RN. Ex-bolsista IFP, turma 2002. E-mail: paulos.dan@bol.com.br.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDRADE JR., Á. M. de. *O Jogo de capoeira em Aracaju: uma reconstituição histórica*. Aracaju, 2001. Monografia apresentada ao Colegiado do Curso de Ciências Sociais – CECH/UFSE.
- BERGER, P.; LUCKMANN, T. *A Construção social da realidade*. Petrópolis: Vozes, 2002. (A Sociedade como realidade subjetiva)
- BOURDIEU, P. *O Poder simbólico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.
- BRITO, D. D. de. *A Casa de Cultura Afro-Sergipana: uma contribuição ao movimento negro em Sergipe (1969-1998)*. Sergipe, 2000. Monografia apresentada ao Colegiado do Curso de História – CECH/UFSE.
- CARNEIRO, S. A Mulher negra na sociedade brasileira: o papel do movimento feminista na luta anti-racista. In: MUNANGA, K. (org.) *História do negro no Brasil: resistência, participação e contribuição*, 1. Brasília-DF: Fundação Cultural Palmares/MINC, 2004, p. 286-336.
- CUNHA, O. M. da. *Corações rastafári: lazer, política e religião em Salvador*. Rio de Janeiro, 1991. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- DANTAS, B. G. *Vovó nagô e papai branco: usos e abusos da África no Brasil*. Rio de Janeiro: Graal, 1988.

- DANTAS, P. S. *Construção de identidade negra e estratégias de poder: os movimentos negros sergipanos na década de 1990*. Salvador, 2003a. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal da Bahia.
- \_\_\_\_\_. (2003b). O Movimento negro sergipano nas campanhas eleitorais. *Gazeta de Sergipe*, 27 abr. 2003b.
- FARIAS, F. B. *O Estado capitalista contemporâneo: para uma crítica das visões regulacionista*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001, 120 p. (Coleção Questões da Nossa Época: v. 73).
- GOHN, M. da G. *Teoria dos movimentos sociais*. São Paulo: Loyola, 1997. (Paradigmas Clássicos)
- OLIVA, M. de G. A. de. Movimento negro em Sergipe. *Revista Movimentos: Estudo de Teorias e Práticas Sociais*, Aracaju, 1, n.1, p.13-14, 1995.
- PACHECO, A. C. L. Raça, gênero e política na trajetória de uma mulher chamada Zeferina. In: ALMEIDA, H. B. et al. *Gênero em matizes*. Bragança Paulista: Coleção Estudos CDAPH, 2002, p. 11-48.
- SADER, É. *Quando novos personagens entraram em cena*. São Paulo: Paz e Terra, 1988.
- SANSONE, L. *Negritude sem etnicidade: o local e o global nas relações raciais e na produção cultural negra no Brasil*. Salvador: EDUFBA/PALLAS, 2003.
- \_\_\_\_\_. Nem somente preto ou negro: o sistema de classificação racial no Brasil que muda. *Afro-Ásia*, n. 18, p. 165-187, 1996.
- SEGURA-RAMIREZ, H. F. Gênero e raça em *Casa Grande e Senzala* e democracia racial no Brasil contemporâneo. In: ALMEIDA, H. B. et al. *Gênero em matizes*. Bragança Paulista: Coleção Estudos CDAPH, 2002, p. 127-158.
- SILVA, F. C. C. da. *Construção e (des)construção de identidade racial em Salvador: MNU e Ilê Aiyê no combate ao racismo*. Campina Grande, 2001. Dissertação(Mestrado), UFCG.
- SINGER, P. *Globalização e desemprego: diagnóstico e alternativas*. 3. ed. São Paulo: Contexto, 1999.
- SOUZA, M. L. de. Movimentos sociais em Sergipe nas décadas de 60, 70 e 80. *Movimentos*, n. 1, p. 5-24, jul. 1995.

# O direito humano à alimentação no mundo contemporâneo

*Sônia Maria Alves da Costa*

## RESUMO

Este estudo discute o direito à alimentação, procurando mostrar o processo de seu reconhecimento como um direito social pelos organismos de defesa dos direitos humanos. Tece também algumas considerações sobre o papel do Estado e da sociedade para a sua efetivação e discute brevemente como ele tem sido contemplado no país.

### **PALAVRAS-CHAVE**

DIREITOS HUMANOS — ALIMENTAÇÃO — ESTADO — POLÍTICAS PÚBLICAS

## INTRODUÇÃO

Este trabalho procurou questionar se o direito à alimentação configura-se como um direito social. Para tanto foi realizado um estudo de caráter bibliográfico acerca das teorias sobre o direito à alimentação – mais especificamente, sobre a teoria das necessidades, que articula

direito e alimentação –, da questão da segurança alimentar e nutricional, bem como da questão da fome.<sup>1</sup>

Procurou-se verificar também em que medida o direito à alimentação tem sido objeto de preocupação no cenário internacional, qual o papel da sociedade e do Estado na sua efetivação, quais são as normas vigentes no país em relação a esse direito e, por fim, como ele tem sido contemplado nas políticas públicas brasileiras.

Neste artigo, focalizaremos, de modo bastante resumido, algumas deliberações e declarações sobre o assunto no cenário internacional e nacional, a atuação das organizações da sociedade civil e do Estado, tanto em nível internacional como nacional para a sua efetivação e, finalmente, algumas medidas que têm sido tomadas para a sua efetivação no território brasileiro.

## OS DIREITOS HUMANOS NAS CONFERÊNCIAS SOBRE DIREITOS HUMANOS E NAS DECLARAÇÕES DAS ENTIDADES DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS

O direito à alimentação não é um tema novo, uma vez que consta da Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada, editada e promulgada em 10 de dezembro de 1948, da qual o Brasil é signatário.<sup>2</sup> O texto explicita o conjunto de direitos para assegurar a dignidade da pessoa humana especificamente no artigo 25, não deixando margem à dúvida quanto a importância do tema, ao dispor que:

Todo homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego [...].<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Foram fundamentais as idéias de autores como Amartya Sen, Agnes Heller, Boaventura de Sousa Santos, Fábio Konder Comparato, Flávia Piovesan, Flávio Luiz Schieck Valente, Friedrich Müller, Hannah Arendt, Ingo Wolfgang Sarlet, Josué de Castro, Luís Fernando Barzotto, María José Añón Roig, Maria Paula Dallari Bucci, Oscar Vilhena, A. Scott DuPree e Ricardo Timm de Souza.

<sup>2</sup> O Brasil assinou a Declaração Universal dos Direitos Humanos na própria data de sua adoção e proclamação, 10-12-1948.

<sup>3</sup> Disponível em: <[www.dhnet.org.br/direitos/deconu/textos/integra.htm](http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/textos/integra.htm)>; acesso em, em 31 ago. 2003.

Tal direito foi reafirmado e detalhado no artigo 11, do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC –, de 1966, do qual o Brasil é signatário, tendo sido incorporado à legislação nacional de 1992, por ocasião da ratificação do pacto.

A Conferência Internacional de Direitos Humanos de Viena,<sup>4</sup> 1993, por sua vez, retomando o espírito original da Declaração Universal de 1948, reafirmou os princípios da universalidade e da indivisibilidade dos direitos humanos, da promoção da diversidade, bem como se pronunciou contra a discriminação, recolocando, dessa forma, os Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais – DESC – em condição de igualdade com os direitos civis e políticos.

O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, órgão da Organização das Nações Unidas – ONU –, criado para monitorar o PIDESC, aprovou, em 1999, o Comentário Geral n. 12<sup>5</sup> que, com base nesta norma de direitos humanos, detalha o conceito do direito humano à alimentação e apresenta propostas concretas para sua implementação em âmbito nacional e internacional.

Na definição do conteúdo do direito humano à alimentação, o comitê destaca duas dimensões indivisíveis, ou seja, o direito de estar livre da fome e o direito à alimentação adequada. Em relação à primeira dimensão, o Comentário Geral atribui obrigações imediatas aos poderes públicos que incorporaram o PIDESC, considerando que os Estados têm a obrigação precípua de implementar ações necessárias para mitigar e aliviar a fome, como estipulado no parágrafo 2º. do artigo 11, mesmo em épocas de desastres, naturais ou não. Institui, ainda, que o direito à alimentação adequada deverá ser realizado de maneira progressiva, mediante a aplicação das ações mais apropriadas e diligentes para esse fim.

O direito à alimentação adequada realiza-se quando cada homem, mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, têm acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção. Neste sentido, o direito à alimentação adequada não deverá, portanto, ser interpretado em um sentido estrito ou restritivo, que o equaciona em termos de um pacote mínimo de calorias, proteínas

---

<sup>4</sup> Disponível em: <[www.dhnet.org.br/direitos/sip/viena/viena.html](http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/viena/viena.html)>. Acesso em: 3 set. 2004.

<sup>5</sup> Tradução do Comentário Geral n. 12 da ONU, elaborada por José Fernandes Valente e publicada na página do [agora@agora.org.br](mailto:agora@agora.org.br), em outubro de 2002.

e outros nutrientes específicos. O comitê considera ainda que o conteúdo essencial do direito à alimentação adequada consiste na:

- a. Disponibilidade do alimento, em quantidade e qualidade suficiente para satisfazer as necessidades dietéticas das pessoas, livre de substâncias adversas e aceitável para uma dada cultura.
- b. Acessibilidade ao alimento de forma sustentável e que não interfira na fruição de outros direitos humanos.

Vários outros organismos internacionais de direitos humanos e declarações de conferências internacionais reafirmam o direito humano à alimentação adequada, ressaltando-se, entre essas, a Convenção Internacional de Direitos da Criança, de 1989, que, no artigo 27, destaca a obrigação do Estado de fornecer a nutrição suficiente para o desenvolvimento integral da criança;<sup>6</sup> a Cúpula Mundial de Alimentação de 1996 (Sicoli, 2004), promovida pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura – FAO –, que apontou a relevância da promoção do direito à alimentação adequada como eixo norteador das políticas públicas, das ações de combate à fome e à desnutrição e das ações para a promoção da segurança alimentar. Neste sentido, solicitou ao escritório do alto comissariado de direitos humanos da ONU que, em parceria com outros organismos dessa entidade, esclarecesse o conteúdo do referido direito e propusesse mecanismos concretos para a sua efetivação e implementação.

Em face deste breve histórico e conceituação, entendemos que as diretrizes e propostas para a realização do direito à alimentação adequada, especialmente as que se referem às políticas públicas, constituem um suporte para que o Estado assegure e garanta a realização plena desse direito, nos termos preconizados pela Constituição brasileira de 1988 e pelos tratados, pactos e declarações internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil. Entretanto, nem sempre as políticas governamentais têm tido êxito. Em contrapartida, a sociedade civil tem contribuído para que o Estado cumpra seu papel na efetivação desse direito.

---

<sup>6</sup> Observar especialmente o referido no artigo 27, que destaca a obrigação de o Estado fornecer a nutrição suficiente para o desenvolvimento integral da criança (PIOVESAN, 2004).

## O PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL E DO ESTADO NA IMPLEMENTAÇÃO DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO

Em nível internacional, a sociedade civil tem tomado iniciativas importantes para a realização dos direitos humanos. No caso específico do direito humano à alimentação, mencionamos o Código Internacional de Conduta,<sup>7</sup> o qual, de acordo com Héctor Faúndez Ledesma (2002, p. 20), “foi considerado como ponto de referência pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, particularmente na redação do seu Comentário Geral n. 12, adotado em 12 de maio de 1999”. Tal código é, portanto, “uma contribuição da sociedade civil para proporcionar uma melhor compreensão do conteúdo do direito à alimentação, assim como um instrumento que desenvolve as obrigações correspondentes dos Estados” (Ledesma, 2002, p. 20). Entre esses, a sua responsabilidade em promover a participação das empresas e de outros atores sociais na implementação dos direitos humanos: “os Estados devem respeitar e promover ativamente o espaço necessário da sociedade civil, incluindo os indivíduos, as famílias, as comunidades de base, os movimentos sociais e as organizações não governamentais” (*Código Internacional de Conducta...*, 2002, p. 13).

Ainda em nível internacional, destaca-se também a atuação da Foodfirst Information Action Network – FIAN [Rede de Informação e Ação pelo Direito a se Alimentar], organização internacional de direitos humanos, fundada em 1986, em Heidelberg, na Alemanha, com seções ou coordenações em todos os continentes (FIAN, 2003, p. 13), que se articulam em rede para garantir o direito humano à alimentação.

No Brasil a discussão sobre o direito à alimentação tornou-se mais perceptível após a ratificação do PIDESC, por parte do Estado brasileiro em 1992. A discussão ocorreu sobretudo no contexto das organizações não governamentais, como as 32 organizações que integram a Plataforma de Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais – DHESC – e nos debates e fóruns de discussão sobre políticas públicas, configurando-se

---

<sup>7</sup> Nesse sentido, “No curso dos anos de 1997 e 1998, o Instituto Internacional Jacques Maritain, trabalhando conjuntamente com FIAN (Food First Information and Action Network) e com WANHR (World Alliance for Nutrition and Human Rights), redigiram um projeto de Código Internacional de Conduta sobre o direito fundamental a alimentação” (Ledesma, 2002).

dessa forma em uma verdadeira participação popular. A realização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em 1994, é um exemplo de como esse debate contribuiu para o fortalecimento da mobilização social em torno do tema.

Outra iniciativa importante da sociedade civil em parceria com o poder público, para reafirmar o direito humano à alimentação adequada no Brasil, foi a criação em 1993, pelo Presidente Itamar Franco, do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA.<sup>8</sup> A partir de então, conselhos de segurança alimentar e nutricional, presentes em todos os estados da federação e na maioria dos municípios brasileiros, passaram a contribuir para a discussão da segurança alimentar e nutricional e, conseqüentemente, para a sua incorporação nas políticas públicas.

A primeira gestão do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA –, foi presidida por Dom Mauro Morelli, que deixou a presidência, quando da extinção do CONSEA em 1995, pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso, a nosso ver diretamente responsável pelo retrocesso das discussões e debates sobre a segurança alimentar e nutricional por parte dos poderes públicos e da sociedade. Embora o então presidente tenha se comprometido a elaborar uma política de segurança alimentar e nutricional no seu governo, esta questão foi retirada do eixo central das políticas públicas com a implementação do Conselho do Programa Comunidade Solidária.

Merece destaque a nomeação de “comunidade solidária”, que carrega em si o perfil neoliberal com que seriam tratados os DHESCs. Nesse sentido, no Brasil, a partir deste momento, passou-se a distribuir a solidariedade, pois, implicitamente, não se reconhecia que havia a obrigação de o Estado realizar políticas públicas para a implementação de tais direitos.

Nesse contexto, as observações de Evelina Dagnino sobre o deslocamento de significados da noção de cidadania são bastante pertinentes:

[...] quando a questão social e a pobreza passam a ser vistas sob a ótica da construção da cidadania e da igualdade de direitos, tal como paradigmaticamente evidencia a criação do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), o projeto neoliberal propõe outra forma de gestão social. Principal recurso dessa forma de gestão, o apelo à solidariedade se restringe à responsabilidade moral da sociedade, bloqueando

---

<sup>8</sup> De caráter consultivo e com participação majoritária da sociedade.

a sua dimensão política e desmontando as referências à responsabilidade pública e ao bem público, precária e penosamente construída desde os anos 80 [...]. (2007, p. 107)

Com a mudança de governo, em 2003, porém, ocorreu a reativação dos CONSEAs e, inclusive, o reconhecimento da importância da participação da sociedade civil nos conselhos, dada a exigência da presença de 2/3 de seus representantes. Os conselhos, por sua vez, assumiram características variadas nos estados e municípios em que foram criados. Em alguns, eles têm caráter de órgão consultivo, em outros, deliberativo, nem sempre obedecendo ao caráter paritário. Entretanto, dada a ausência de estatísticas, ainda é difícil avaliar o impacto da participação popular nas políticas públicas.

Apesar de todas as dificuldades no desempenho de suas funções os conselhos ressurgiram como uma excelente oportunidade para a elaboração de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, fortalecendo a participação social no processo de construção da democracia no país. Nesse sentido, convém lembrar a lição de Santos (2005, p. 117), que, ao tratar da distinção entre Estado e sociedade civil, constata que “o dualismo Estado/sociedade civil nunca foi inequívoco e, de fato, mostrou-se, à partida, prenhe de contradições e sujeito a crises constantes”. Entendemos, entretanto, ser possível a delimitação dos papéis e a colaboração mútua entre essas duas instâncias na efetividade e na construção de direitos. Também, a nosso ver, o Estado é o responsável pela garantia, proteção e efetivação dos direitos fundamentais, entre os quais o direito à alimentação; já à sociedade civil cabe a proposição e efetivação desses direitos pela participação política e utilização de instrumentos judiciais e extrajudiciais.

Em razão dessas considerações, entendemos que estas dimensões devem servir de eixos norteadores para a implantação das políticas públicas nesse setor. É evidente, portanto, que para que se avance de fato no combate à fome e à pobreza faz-se necessário o esforço conjunto do poder público e da sociedade para exercerem o papel de transformador, tanto jurídica quanto cientificamente, do sistema de exclusão social.

Em relação à efetivação do direito à alimentação, como um direito social, é de suma importância que o Estado implemente políticas públicas estruturantes que conduzam à autonomia e à sustentabilidade dos seus cidadãos, visando à plena realização da dignidade da pessoa

humana. Sabemos, no entanto, que a sua efetivação está muito distante da realidade, sobretudo para os grupos mais vulneráveis.

## BRASIL: A REALIZAÇÃO DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO QUANTO A SUA EXIGIBILIDADE E EFETIVIDADE

No que se refere ao direito à alimentação, o pernambucano Josué de Castro, desde a década de 1940, já trazia à tona o tema da fome no Brasil, ao realizar estudo histórico e geopolítico sobre o assunto. O autor efetuou uma análise da situação de pobreza e de fome no país, verificando que esta era mais visível nas regiões menos favorecidas economicamente, e que não estava restrita às regiões Norte e Nordeste. Constatou que, com características diferenciadas, este fenômeno social, manifestação mais extrema da pobreza e da privação humana, ocorria em todas as regiões do país, demonstrando a gravidade da situação. Além disso, apontou como sua causa principal a inaceitável desigualdade regional, a má distribuição de renda e a ausência de políticas governamentais para erradicar esse mal.

Considerando a situação de pobreza a que grande parcela da sociedade brasileira está submetida, associada à imensa disparidade de renda – uma das mais injustas –,<sup>9</sup> é necessário promover ações quanto à exigibilidade e à efetividade do direito humano à alimentação. Nesse sentido, a implantação da renda básica universal é uma das medidas mais importantes com vistas a assegurar o direito humano à alimentação no Brasil. No entanto, não podemos desconhecer que a simples edição de um instrumento legal que institui a renda básica universal, como é o caso da Lei 10.835/2004 (Brasil, 2004), possa assegurar efetivamente a correção de grande parte das injustiças sociais vigentes. Não é a falta de ordenamento jurídico para os casos de violação dos direitos humanos que impede a sua plena efetividade, mas a falta de condições que garantam a sua implementação, sendo papel do Estado, como órgão público-administrativo, definir e executar essas políticas de forma plena.

---

<sup>9</sup> Esta afirmação é feita com base em constatação do Atlas da exclusão social, que ao avaliar o ranking da desigualdade no mundo, aduz que “O Brasil, quinto país mais populoso do mundo, é um dos mais desiguais – está na 167ª posição do ranking. Nele, em média, para cada 1 dólar recebido pelos 10% mais pobres, os 10% mais ricos recebem 65,8. Ou seja, os mais ricos se apropriam de uma renda quase 66 vezes maior que os mais pobres” (Pochmann et. al., 2004. p. 62).

Como já foi dito, ao instituir as políticas públicas, os administradores devem atentar, sobretudo, para aspectos que assegurem a autonomia e a independência dos destinatários, impondo-se, portanto, a necessidade de políticas estruturantes que possibilitem a mudança da situação e da condição social das pessoas contempladas.

Outra medida legal importante, com vistas a assegurar a efetividade do direito humano à alimentação, é a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN –, de n. 11.346/2006, que estabelece definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a sua responsabilidade na formulação e implementação de políticas, planos e ações com o propósito de assegurar o direito humano à alimentação adequada. Um instrumento legal desta natureza, que expressa taxativamente no ordenamento jurídico nacional o direito fundamental à alimentação, além do necessário reconhecimento do problema da fome no Brasil, traz a fundamentação jurídica para interposição de ação judicial em caso de falha na adoção de políticas públicas adequadas. Esta lei tem como pressuposto a participação ativa da comunidade na construção dos direitos humanos, como ressalta Friedrich Müller, ao definir “povo ativo”,<sup>10</sup> quando aborda a prática e o respeito aos direitos fundamentais e também ao discutir as condições de atribuição de legitimidade.

É patente que existe o compromisso internacional e a obrigação legal no âmbito interno do Estado brasileiro de garantir o acesso físico e econômico à alimentação adequada a todos. Porém, para alcançar este objetivo é dever do poder público assegurá-lo mediante políticas públicas; e é dever da sociedade contribuir para a sua fiscalização para que essas políticas sejam realizadas de forma adequada, pois só assim será possível o alcance e efetividade desse direito fundamental.

---

<sup>10</sup> Para Friedrich Müller, “sem a prática dos direitos do homem e do cidadão, ‘o povo’ permanece em metáfora ideologicamente abstrata de má qualidade. Por meio da prática dos *human rights* ele se torna, em função normativa ‘povo de um país’ “ [ ‘Staatsvolk’ ] de uma democracia capaz de justificação – e torna-se ao mesmo tempo ‘povo’ enquanto instância de atribuição global (Müller, 1998. p. 64).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta breve análise, pudemos constatar a escassez de bibliografia sobre o tema no Brasil, uma vez que os direitos econômicos, sociais e culturais entram no debate nacional de forma mais contundente a partir do início dos anos 90. Foi também depois desse momento que as organizações não governamentais passaram a demonstrar maior preocupação com o tema direito humano à alimentação. O direito à alimentação está alicerçado nos tratados, pactos e declarações internacionais, que concebem os direitos econômicos, sociais e culturais como direitos fundamentais e que, portanto, devem ser postos no mesmo patamar da indivisibilidade dos direitos humanos, pois até então os direitos civis e políticos eram mais destacados, devido à situação extremada vivida nas últimas décadas, em face do regime ditatorial no país.

No entanto, tomando-se como base o trabalho de Pochmann *et al*, que por sua vez baseia-se no estudo de Josué de Castro, já citado, percebe-se o fracasso da política, inclusiva, desenvolvida desde os anos de 1940:

[...] partindo-se do mapa social do Brasil desenhado por Josué de Castro, com as informações oficiais relativas à metade do século XX, pode-se observar como, cinquenta anos depois, o mapa da exclusão social de 2000 não difere substancialmente. (2005, p. 25)

A principal constatação dos autores é a de que a fome, que continua existindo de norte a sul do Brasil, é mais aguda em algumas regiões, em face da situação da persistente pobreza e da desigualdade social.<sup>11</sup> Ela pode ser traduzida na dificuldade do acesso direto aos alimentos, dado que não há carência da produção de gêneros alimentícios no solo brasileiro, já que o Brasil é um dos países exportadores de muitas variedades de alimentos.

Dessa forma, percebe-se que o reconhecimento dos direitos humanos, entre os quais o direito humano à alimentação adequada, é fundamental para a dignidade da pessoa humana. Entretanto há necessidade de medidas concretas por parte do Estado para que se promova realmente o desenvol-

---

<sup>11</sup> “No mundo e, em particular, no Brasil, a desigualdade continuou a crescer ainda mais, com o abandono do projeto desde 1981. No país, em que o período desenvolvimentista já havia gerado desigualdade e exclusão, a década de 1980 acelerou e aprofundou esses problemas, consolidando o Brasil na posição de um dos mais desiguais do planeta” (Pochmann *et. al.*, 2004, p. 34).

vimento integral da pessoa humana. Essas medidas, por sua vez, não devem apenas mitigar os efeitos devastadores, mas romper com a manutenção de um sistema de exclusão social. Sabemos que instrumentos jurídicos existem e estão à disposição dos profissionais do direito para que cumpram o papel que lhes é constitucionalmente assegurado na defesa de todos os direitos fundamentais, entre os quais o direito à alimentação adequada. Contudo, a utilização oportuna e a efetividade desses instrumentos é uma questão de iniciativa de todos os atores para que o Estado cumpra o seu papel. A sociedade civil tem, portanto, a responsabilidade de exigir esse direito, bem como promover o debate em torno de seu caráter político, função essa também de alta relevância, exercida por organizações sociais que internalizam como papel preponderante a finalidade de lutar para a efetivação dos direitos humanos.

Com esta análise, espera-se minimamente ter contribuído para o aprofundamento do debate. Mas a intenção principal é incentivar efetivamente o reconhecimento do direito humano à alimentação adequada, como um direito fundamental, para que possamos construir uma sociedade comprometida com a dignidade humana.



Sônia Maria Alves da Costa

Natural de Guaráí – TO. Graduada em Direito pela Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas de Gurupi – FAFICH – TO, cursou pós-graduação Lato Sensu, nível Especialista, em Direito Civil e Direito Processual Civil na Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas de Gurupi – FAFICH – TO. É Mestre em Ciências Criminais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS. A sua dissertação, *Direito humano à alimentação – O Estado e a dignidade da pessoa humana*, foi orientada pelo Prof. Dr. Luís Fernando Barzotto, da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, de Porto AlegreRS. Desde fevereiro de 2006 integra o corpo docente e a Equipe de Coordenação do Curso de Direito

do Centro Universitário Luterano de Palmas – CEULP/ULBRA –, coordena o Núcleo de Prática Jurídica e orienta trabalhos de conclusão de curso – TCC, na área de Direitos Humanos, Direito Constitucional, Ciências Criminais e Direito Agrário. É Conselheira e exerce o cargo, sem remuneração, de Diretora Presidente da Rede de Informação e Ação pelo Direito a se Alimentar – FIAN-Brasil. Eventualmente acompanha ações possessórias a pedido de Sindicato e Associações de Trabalhadores Rurais e contribui no acompanhamento de algumas demandas na área ambiental, especialmente na defesa dos atingidos por barragens. Ex-bolsista IFP, turma 2003. E-mail: soniajus@terra.com.br.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. *Constituição Federal*. Brasília: Senado Federal, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Lei 10.835, de 8 de janeiro de 2004*: institui a renda básica de cidadania e dá outras providências. In: Diário Oficial da União. Disponível em: <www.dou.gov.br>. Acesso em: 9 jan. 2004.
- \_\_\_\_\_. *Lei 11.346/2006*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 21 nov. 2006.
- \_\_\_\_\_. *Projeto de Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN*. Disponível em: <http://www.fbsan.org.br>. Acesso em: 18 dez. 2005.
- CASTRO, J. de. *A Geografia da fome*. Rio de Janeiro: Gryphus, 1992.
- CÓDIGO INTERNACIONAL DE CONDUCTA SOBRE EL DERECHO HUMANO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA. *Notas y Documentos*, n. 63/64, p. 5-17; dez. 2002.
- CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE OS DIREITOS DO HOMEM, 1993. Disponível em: <www.dhnet.org.br/direitos/sip/viena/viena.html>. Acesso em: 3 set. 2004.
- DAGNINO, E. *Sociedade civil, participação social e cidadania*: de que estamos falando? Disponível em: <www.globalcult.reacciuon.ve>. Acesso em: 11 mar. 2007.
- DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Disponível em: <http://www.fao.org>. Acesso em: 29 dez. 2004.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – FBSAN. *Relatório sobre segurança alimentar e nutricional*. Disponível em: <http://www.fbsan.org.br>. Acesso em: 18 out. 2005.
- LEDESMA, H. F. Um Código internacional de conduta para implementar o direito à alimentação. *Notas y Documentos*, n. 63/64, dez. 2002.
- MÜLLER, F. *Quem é o povo?* A questão fundamental da democracia. São Paulo: Max Limonad, 1998.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. *Comentário geral n. 12*. Disponível em: <agora@agora.org.br>. Acesso em: 10 out. 2002. [Trad.: José J. Fernandes Valente]
- PACTO INTERNACIONAL DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br>. Acesso em: 29 dez. 2004.
- PIOVESAN, F. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. São Paulo: Max Limonad, 2004a.
- \_\_\_\_\_. Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos. *Revista SUR: Direitos Sociais, Econômicos e Culturais e Direitos Civis e Políticos*. São Paulo, v. 1, n. 1, 2004b.
- POCHMANN, M. et. al. (orgs.) *Atlas da exclusão social*. São Paulo: Cortez, 2004. A Exclusão social no mundo, v. 4.
- \_\_\_\_\_. *Atlas da exclusão social*. São Paulo: Cortez, 2005. Agenda não liberal da inclusão social no Brasil, v. 5.

REDE DE INFORMAÇÃO E AÇÃO PELO DIREITO A SE ALIMENTAR – FIAN. *Informe sobre o direito à alimentação no Brasil em 2002*. Goiânia: Masiero, 2003.

\_\_\_\_\_. *Direitos Humanos Econômicos: seu tempo chegou*. Goiânia: Kelps, 1995.

SANTOS, B. de S. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SÍCOLI, J. L. *Pactuando conceitos fundamentais para a construção de um sistema de monitoramento de segurança alimentar e nutricional*. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/download/65.pdf>>. Acesso em: 29 dez. 2004.

VALENTE, F. L. *Direito humano à alimentação*. São Paulo: Cortez, 2002.



# Os aspectos psicológicos implicados no processo de proteção oferecido pelo programa de apoio às testemunhas, vítimas e familiares de vítimas de violência

*Geny Rodrigues Valadão*

## RESUMO

Este trabalho busca refletir sobre os aspectos psicológicos implicados no processo de proteção a testemunhas de violência, destacando-se a mudança de identidade, a desterritorialização, a liberdade na clandestinidade entre outros. O estudo valeu-se de minha experiência como psicóloga no Programa de Apoio às Testemunhas, Vítimas e Familiares de Vítimas de Violência, de publicações do Gabinete de Assessoria Jurídica a Organizações Populares e de entrevistas com personalidades que atuam na defesa dos Direitos Humanos. Focalizou também os desafios para as testemunhas de desenvolverem uma nova estrutura pessoal, referenciada no novo ambiente. As informações sobre essa nova política pública de segurança no Brasil evidenciam problemas que o programa precisa superar, decorrentes do sistema social, político e econômico, que se porta com descaso em relação aos Direitos Humanos.

### **PALAVRAS-CHAVE**

PROVITA — PROTEÇÃO ÀS TESTEMUNHAS — IDENTIDADE — DIREITOS HUMANOS

## INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, a necessidade de proteger vítimas e testemunhas de violência tem constituído uma preocupação crescente em decorrência do aumento da criminalidade violenta e altamente organizada, envolvendo o terrorismo, as associações criminosas, o tráfico de drogas, de órgãos humanos e a criminalidade política e econômica. Buscando encontrar soluções para combater esse quadro, países como Itália, Espanha, Portugal, EUA, Canadá, Inglaterra e, entre outros, o Brasil, implantaram programas específicos de proteção, uma vez que a descoberta e a punição dos crimes dependem, em grande medida, da contribuição das vítimas ou de testemunhas que, muitas vezes, podem pertencer a facções criminosas.

Este trabalho tem como objetivo refletir sobre aspectos psicológicos envolvidos no processo de proteção oferecido pelo Programa de Apoio às Testemunhas, Vítimas e Familiares de Vítimas de Violência – PROVITA –, focalizando a mudança de identidade, personalidade compatível e incompatível, e a liberdade na clandestinidade.

A implantação do PROVITA e o sofrimento das vítimas e testemunhas estão diretamente relacionados às graves e sistemáticas violações dos Direitos Humanos. O programa não é o único mecanismo de proteção aos Direitos Humanos, existem outros mecanismos internacionais e nacionais de proteção que serão citados a seguir e não aprofundados, uma vez que não é esse o objetivo principal deste trabalho.

Atualmente, os grandes instrumentos internacionais para a proteção dos direitos fundamentais são constituídos pela Declaração Universal dos Direitos do Homem, pelo Pacto de Direitos Cíveis e Políticos e pelo Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, bem como em âmbito regional, pela Convenção Européia de Direitos Humanos, da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos, existindo ainda outros órgãos e instrumentos de garantia e controle dos direitos das pessoas.

No plano universal, a Organização das Nações Unidas – ONU – desenvolve variadas atividades destinadas à promoção e proteção dos Direitos dos indivíduos. Para garantir o cumprimento das normas e sua fiscalização, foi criado um complexo sistema de controle que atua por meio do Comitê dos Direitos do Homem, da Comissão de Direitos

Humanos, do Conselho Econômico e Social e do Alto Comissariado para Proteção aos Direitos Humanos.

A rede internacional dos Direitos Humanos tem sido consolidada pelo Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, pela Comissão e a Corte Interamericana de Direitos Humanos,<sup>1</sup> por meio de órgãos ligados aos respectivos sistemas.

No plano regional, vale mencionar: o Sistema Europeu – baseado na Convenção Européia dos Direitos do Homem; o Sistema Interamericano, cujos textos são fundamentados na Declaração Americana sobre Direitos Humanos e na Convenção Americana sobre Direitos Humanos; o Tribunal de Justiça das Comunidades Européias, que tem tido atuação junto aos Estados-Membros da União Européia; e os sistemas Árabe e o Africano.

Entre os tratados internacionais de direitos humanos, destaca-se o 8º Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes, realizado em Havana, de 27 de agosto a 7 de setembro de 1990. Neste congresso foi instituído que os Estados deveriam adotar ações e políticas necessárias para assegurar eficazmente a proteção dos membros dos serviços judiciários e das jurisdições penais (jurados e advogados); implantar mecanismos de proteção às vítimas do terrorismo e tomar medidas legislativas, assim como disponibilizar recursos suficientes, para assistir e socorrer essas pessoas.

Além dos instrumentos internacionais e regionais de defesa dos Direitos Humanos que embasaram o surgimento do PROVITA, no âmbito nacional, pode-se citar a contribuição da Constituição Brasileira de 1988, principal instrumento de proteção e garantia dos Direitos Humanos e que tem como pilares diversos direitos constantes da Declaração Universal dos Direitos Humanos. O primeiro a se destacar é o direito à vida, tanto para o brasileiro como para o estrangeiro (art. 5º., *caput*); a integridade físico-corporal, o direito à integridade moral, o direito a uma existência digna, o direito de subsistência, todos eles proclamados em vários artigos da Declaração (arts. 5º., 9º., 12). Há ainda, o direito à liberdade, que, por sua vez, é outro pilar da Constituição Brasileira.

---

<sup>1</sup> O Brasil reconheceu a jurisdição da Corte Interamericana por meio do Decreto-Legislativo n. 89/98, tendo ratificado a Convenção Americana pelo Decreto n. 678, de 6.11.1992 (Piovesan, 2003, p. 42).

No entanto, os direitos à vida e à liberdade só podem ser garantidos com a efetivação do direito à segurança pessoal,<sup>2</sup> que também faz parte da Constituição Brasileira (art. 5º. *caput*), e é indispensável para a garantia da integridade física e para a liberdade individual.

Nessa perspectiva, em 1996, foi lançado no Brasil o primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH. Este programa incluía 226 propostas, entre elas vale destacar a proteção para vítimas e testemunhas de violência.

Essa iniciativa foi motivada particularmente pela Conferência das Nações Unidas sobre os Direitos do Homem, ocorrida em Viena em 1993. Nessa época, o Brasil enfrentava grande pressão pública, internacional e nacional, em decorrência do “manto de sangue” que cobria o Rio de Janeiro, como a chacina de oito meninos na Candelária, presumivelmente por policiais fora das suas funções; o assassinato de 21 pessoas por mais de 30 homens armados na favela do Vigário Geral e o massacre de pelo menos 16 índios ianomâmis na fronteira entre o Brasil e a Venezuela.

Vale destacar que o PROVITA foi criado em Pernambuco em 1996, coordenado pela organização não governamental – ONG – Gabinete de Assessoria Jurídica a Organizações Populares – GAJOP. Este, na qualidade de entidade de promoção e defesa dos direitos humanos, buscou parcerias com o Governo de Pernambuco, por meio da Secretaria de Justiça e com a sociedade civil organizada. O PROVITA teve seu campo de atuação inicial na cidade do Recife, e o êxito da experiência fez com que a Secretaria de Estado dos Direitos Humanos tomasse o programa como modelo a ser implantado em outras unidades da federação, promulgando a Lei n. 9.807/99, que estabelece normas para a organização de programas de proteção, atendendo às exigências dos mecanismos nacionais e internacionais de proteção aos direitos humanos, já existentes.

O programa tem como objetivo a redução da impunidade, criando condições de segurança para as pessoas que são testemunhas ou vítimas de violência e que estão sendo coagidas e expostas a graves ameaças. Quando uma pessoa, ou família, entra no PROVITA, sofre uma mudança concreta e radical: deixa para trás uma história de vida, as conquistas,

---

<sup>2</sup> Esse direito é bem explicitado na Declaração Universal em vários artigos (arts. 5º, 9º, 11, dentre outros).

as frustrações, os anseios, as relações sociais, os conhecimentos, enfim, todo um contexto, seu território, repleto de construções e relações. Não os esquece, mas perde o contato pessoal que sustenta esse conjunto de coisas, pessoas e lugares, com o qual construiu sua subjetividade e papéis sociais. Esse processo corresponde a uma experiência de desenraizamento e “desterritorialização” do indivíduo.

O protegido, ao ingressar no PROVITA, necessariamente passará por um processo de reorganização, não apenas no aspecto físico, mas, principalmente, nos significados que tinha atribuído ao seu mundo. Esse processo se faz numa relação dialética de desconstrução e reconstrução dos sentidos de sua vida. Dessa forma, é importante indagar quais são os aspectos psicológicos implicados na experiência dos sujeitos que vivem a necessidade de participarem de um programa de proteção à vida de testemunha de violência.

Indivíduos que presenciaram ou tenham sido vítimas ou mesmo tenham algum envolvimento com um fato ilegal, ao decidirem contribuir com a justiça passam a ser vistos pelo transgressor como um “arquivo” de provas que deve ser destruído e, desse modo, passam a sofrer ameaças de morte. Essa realidade realça a importância do PROVITA como mecanismo de proteção ao indivíduo, para que possa romper a “lei do silêncio” e, por meio do seu testemunho, contribuir com a justiça no combate à violência e impunidade.

A literatura nacional sobre o tema não aborda aspectos psicológicos da testemunha de violência que ingressa em programas de proteção. Essas referências estão sendo construídas a partir do envolvimento de profissionais da psicologia e de outras áreas que se preocupam com o bem-estar e reestruturação do indivíduo. Mesmo sem uma reflexão significativa sobre o tema, a Lei n. 9.807/99 já prevê determinados requisitos para a implantação e funcionamento de programas que dizem respeito à integridade física e psicológica da testemunha.

Segundo Ferrari (2003, p. 25), a redescoberta da vítima como colaboradora para o esclarecimento de atos de violência e como meio para se chegar ao “agressor” fez com que ela se tornasse objeto central de estudo ao lado do delinqüente.

A valorização do papel testemunhal da vítima ganhou impulso depois da aprovação da Declaração sobre os Princípios Fundamentais de Justiça para as Vítimas de Delito e Abuso de Poder, por meio da Resolução

n. 34/40, proclamada em 29 de novembro de 1985, em uma Assembleia Geral da ONU. A vítima acabou sendo retirada do abandono e do esquecimento (Fernandes, 1995b, p. 21-23 ).

Este estudo, além das fontes mencionadas, encontra-se apoiado na Lei n. 9.807, de 13 de julho de 1999, e no Decreto n. 44.214, de 30 de agosto de 1999, que possibilitaram entender e discutir algumas dificuldades enfrentadas pelos protegidos e as mudanças que ocorrem em suas vidas. Outras fontes complementares também foram úteis, tais como: entrevista com Alexandre Avelino Pereira – assessor da Subsecretaria de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos e Vice-Coordenador Geral de Proteção a Testemunhas de Violência no Brasil –, além dos dados obtidos, durante o período da minha estada em Portugal,<sup>3</sup> em conversas com o presidente da Comissão Especial de Programas de Proteção a Testemunha – o juiz doutor Armando Leandro.

Por sua vez, a análise dos aspectos psicológicos implicados no processo de proteção do PROVITA foi fundamentada no referencial teórico dos seguintes autores: Freud (1997), Adorno (1965, 1969, 1995), Horkheimer e Adorno (1985, 978). Destacam-se aqui os seguintes aspectos: desterritorialização, liberdade, mudança de identidade e outros fatores que fazem parte da experiência de vida das vítimas e testemunhas de violência.

O desafio, a necessidade e a importância de realizar um trabalho com base na Psicologia Social, nessa área, têm por objetivo entender e tratar as seqüelas da violência, sem isso essas pessoas não se tornam aptas psicologicamente para dar sua contribuição à justiça.

## ASPECTOS PSICOLÓGICOS VIVIDOS PELAS VÍTIMAS E TESTEMUNHAS DE VIOLÊNCIA

Entre as dificuldades enfrentadas pelos protegidos, gostaríamos de destacar a mudança de identidade e a liberdade na clandestinidade, pois esses têm de deixar para trás não só os bens materiais e o território geográfico em que viviam, como também é imperioso lidar com o

---

<sup>3</sup> Durante o período de mestrado tive a oportunidade de cursar uma disciplina no Instituto Superior de Psicologia Social e Organizacional, em Lisboa – Portugal. Essa experiência contou com o apoio da Fundação Ford, que entendeu a necessidade de se obter mais dados sobre programas de proteção.

afastamento brutal das relações sociais anteriores e a mudança de sua identidade pessoal e profissional.

O indivíduo que tem conhecimento dos violadores encontra-se, geralmente, em posições especialmente vulneráveis de intimidação, coação e pressão, implicando sérios riscos para sua integridade física e psicológica, para sua vida e para a de seus familiares. Sendo assim, não sabe o que fazer, a quem recorrer e também em quem confiar. Vive o terror do medo, da angústia de ver a “morte rondar sua porta”. Não consegue dormir e nem se alimentar direito, o que acentua o seu estresse e o seu sofrimento e, nesse contexto, aceita uma vida de clandestinidade, como condição de sobrevivência e busca de proteção contra o sofrimento. Freud (1997, p.25) afirma não se admirar que “sob a pressão de todas essas possibilidades de sofrimento, os homens se tenham acostumado a moderar suas reivindicações de felicidade – tal como, na verdade, o próprio princípio do prazer, sob influência do mundo externo”.

O desenraizamento social da vítima e testemunha se refere a rupturas com o seu trabalho – meio do qual tira o seu sustento; local de moradia – que ampara o sentimento de segurança, a dignidade humana e confirma a identidade. A situação de desenraizamento pode representar isolamento do mundo e, uma vez isolado do seu meio social, o indivíduo terá mais dificuldade para agir e transformar a sociedade. No caso da vítima e testemunha, a grande contribuição que lhes compete é testemunhar contra o violador e tentar superar o trauma sofrido.

O processo de proteção é permeado de questões que merecem atenção. A decisão de entrar e permanecer no PROVITA é difícil, pois, muitas vezes, o requerente da proteção não tem muita clareza do serviço oferecido e, conseqüentemente, não sabe exatamente o que acontecerá consigo e com os familiares. Por isso, o momento em que chega ao programa é marcado por situações de tensão. Com o passar do tempo, as dificuldades e as perdas em relação à permanência do protegido no programa vão ganhando uma forma que antes, no momento do ingresso, por causa do trauma e do medo, não apareciam.

Uma das grandes dificuldades é a solidão. A pessoa que ingressa no programa sozinha não tem com quem conversar, partilhar as emoções, tornando-se difícil suportar a solidão. Conforme já mencionado, as perdas decorrentes do processo de proteção são concretas, pois incluem desde as relações sociais e familiares, o espaço de vida, e aspectos subjetivos,

por vezes imperceptíveis. Ademais, não há preparação social e emocional para as mudanças. Elas são bruscas em razão do risco, e o protegido passa de um terreno conhecido, um espaço de legitimação, para um terreno desconhecido. Essa realidade acarreta sentimentos dolorosos, pois o indivíduo deixa para trás o seu ambiente familiar e profissional, que, de certa forma, representava a sua segurança e proteção.

A exigência do sigilo quanto à história, ao nome e, até mesmo, à imagem corporal (quando a pessoa ingressa no PROVITA ela precisa modificar sua aparência física para não ser reconhecida) é percebida como perda de liberdade e de identidade, e pode gerar uma desorganização interna, uma reação emocional que, dependendo da situação, traz sentimento de ambivalência entre a alegria de viver em segurança e o luto das perdas.

Poucos protegidos têm formação profissional e os poucos que têm a “perdem”, uma vez que precisam recomeçar do zero, devido à necessidade de assumir uma outra atividade, para não serem identificados ou localizados. A entrada no programa de proteção e a permanência nele requerem do protegido, portanto, grande investimento no sentido de superações, recomeço e disposição para lidar com situações adversas.

## Identidade

A identidade é construída pela relação do indivíduo com o outro e com o seu meio social. Neste trabalho, ela é entendida não só como uma categoria científica – preocupação do campo da Psicologia –, mas também como uma categoria pessoal, social e política; uma referência em torno da qual o indivíduo se auto-reconhece e se constitui como ser humano.

A identidade de quem está vivendo a proteção fica abalada. A pessoa não pode falar sobre seu passado para ninguém a não ser para os técnicos do programa. Não pode sequer assumir o verdadeiro nome. O convívio social é restrito, as palavras e as ações precisam ser sempre medidas, cautelosas.

O capítulo II, da Lei n. 9.807/99, prevê a mudança definitiva da identidade do indivíduo que ingressa no programa. Entretanto, isso ocorre somente em casos excepcionais, dado que a sua solicitação depende das características do caso e da gravidade da coação ou ameaça ao protegido.

Essa é uma das questões centrais abordada particularmente por psicólogos. Eles apontam o desafio de trabalhar com pessoas que têm seus direitos violados e que vivem todo o sofrimento causado pelas profundas mudanças decorrentes da experiência de violação quando entram no programa de proteção. Trata-se de uma morte simbólica do indivíduo.

A decisão que concede a medida atribui à testemunha uma designação codificada pela qual passa a ser referenciada no processo. Essa é comunicada à autoridade judiciária competente, tanto pelas exigências dos trâmites do processo, como para que a testemunha seja encontrada quando necessário. O processo, por sua vez, requer atenção para não aumentar o mal-estar psicológico da testemunha. A ocultação, a mudança de identidade das testemunhas, representam a sua segurança. No entanto, nesse contexto, há uma questão complexa que também exige reflexão, ou seja, o significado da mudança de nome para o indivíduo.

No PROVITA, para a preservação da vida, nega-se a identidade. Vítima e testemunha são os papéis a serem assumidos pelo indivíduo que tem sua vida ameaçada ao decidir contribuir com a justiça. Trata-se de uma realidade social complexa, permeada por violência, medo, necessidade de construção de nova identidade e de novos referenciais. Como já foi apontado, o desafio do trabalho de proteção é fazer com que o PROVITA represente um espaço favorável à construção da cidadania, de novas identidades, auxiliando na emancipação do indivíduo desprotegido.

### **Liberdade na clandestinidade**

Uma vez estando no PROVITA, a pessoa, para sua própria segurança e de toda a equipe de proteção, precisa assinar um Termo de Compromisso no qual se estipulam normas relativas à sua segurança, sendo que o seu desrespeito pode implicar a exclusão da pessoa do programa. O fato é que tais normas restringem ações e até limitam certas liberdades, tudo em nome da segurança. Ainda que se viva em um regime democrático, o protegido passa para uma situação de clandestinidade, viola-se o direito à liberdade, que, por sua vez é um dos principais pilares da Constituição. Lembrando que o direito à liberdade desdobra-se em: liberdade de locomoção, liberdade de pensamento, liberdade de opinião, liberdade de reunião, liberdade de ação, cada qual também citados na Declaração Universal dos Direitos Humanos (arts. 13, 18, 19, 20 etc.).

Embora não se tenha dúvida a respeito da importância e da necessidade dessas normas, é preciso ter cuidado e clareza quanto aos seus limites, ou seja, até onde se pode intervir em nome da garantia da vida da pessoa protegida. Nesse sentido, a forma pela qual a equipe do programa trata a segurança, utiliza certas normas e as transmite para os protegidos é ponto fundamental para o respeito à liberdade dessas pessoas.

Por ser um programa novo e único dessa natureza no país, muitas questões ainda se encontram em aberto. A rede nacional do PROVITA, formada por todos os programas estaduais, o GAJOP, o Governo Federal e uma equipe de monitoramento, problematiza sua atuação quanto aos procedimentos de segurança e autonomia, indicando que ainda há necessidade de melhorar a atuação.

Observa-se que a decisão de ingressar em um programa de proteção não significa o fim do sofrimento. Implica muita coragem para enfrentar as novas perdas e, conseqüentemente, outros sofrimentos.

## CONTEXTO SOCIAL DA VIOLÊNCIA E A VITIMIZAÇÃO

O quadro que se apresenta tem como objetivo proporcionar, em linhas gerais, a reflexão sobre os problemas relativos à violência e impunidade vivenciados pela sociedade brasileira, que fazem parte da base para a construção e efetivação de um programa de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas como o PROVITA.

O abismo social entre ricos e pobres acentua a exclusão de enormes contingentes populacionais do exercício da cidadania, ficando os pobres muitas vezes alijados do gozo de direitos básicos, previstos na Constituição e nos tratados internacionais de direitos humanos.

É um desafio visualizar o número de violações aos Direitos Humanos no Brasil democrático, pois não existem dados estatísticos seguros sobre os crimes contra a vida, seja na área urbana, área rural e também entre a população indígena.<sup>4</sup> Tampouco há um banco de dados em que

---

<sup>4</sup> Panizza e Brito (1998, p. 93) apontam como fontes mais atualizadas, no âmbito internacional, os relatórios publicados pela Ameérica Watch, a Anistia Internacional, o US Department of State e, no Brasil, o Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo conjuntamente à Comissão Teotônio Vilela.

são registradas as pessoas que estão ameaçadas de morte. As graves violações dos Direitos Humanos, em especial o direito à vida, podem ser confirmadas, entretanto, pelos dados estatísticos constantes de uma pesquisa realizada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) em 2004, abrangendo 67 países, em que o Brasil aparece em quarto lugar nas taxas de homicídios.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE –, por sua vez, aponta o crescimento da violência urbana nas principais metrópoles brasileiras. Entre dois milhões de mortes por causas externas,<sup>5</sup> ocorridas entre 1980 e 2000, 598,4 mil foram causadas por homicídios (Waiselfisz, 2004, p. 29-70).

A violência acomete o mundo contemporâneo em todas as suas instâncias e se manifesta de variadas formas. No entanto, embora esteja presente em toda a sociedade, atinge mais intensamente determinados segmentos. Ainda, conforme Waiselfisz, pesquisas revelam que o perfil dominante das vítimas de mortes violentas nos grandes centros urbanos brasileiros é, em sua maioria, jovem, pobre, negro e do sexo masculino.

No âmbito deste cenário, no qual é implantado o PROVITA, pode-se evidenciar a importância de mecanismos de combate à violência e principalmente de mecanismos de apoio às testemunhas que, conscientes de seus direitos e com sua integridade física e psicológica preservada, possam contribuir na batalha contra a impunidade. Observa-se, entretanto, que os mecanismos de segurança existentes, como o PROVITA, muitas vezes, exercem a função de um pronto-socorro “pós-violência”, uma vez que o programa assiste pessoas que foram vítimas de um ato de violência ou que o presenciaram.

Não se diminui com isso a importância dessa política de segurança, pois se entende o valor da prova testemunhal no combate à impunidade e na luta para a preservação da vida das pessoas. No entanto, é necessário encontrar formas de prevenir e não só atuar nas consequências, enquanto a “fábrica de violência” continua funcionando de forma moderna, organizada, se aprimorando a cada dia e gerando prejuízos e sofrimentos para os indivíduos.

---

<sup>5</sup> Segundo a Classificação Internacional de Doenças – CID-10 –, em seu capítulo XX, as mortes por causas externas são todas as que não tem origem em causas endógenas, como homicídios, acidentes de trânsito, suicídios, e outras não naturais.

As conseqüências sociais e psicológicas, decorrentes da falta de satisfação das necessidades básicas dos indivíduos, ocasionam um mal-estar geral na sociedade, como exposto por Freud (1997, p. 27). A sociedade capitalista oferece a promessa de realização, bem-estar e felicidade para todos, motivando o indivíduo a persistir e a perseverar na conquista desses valores mesmo com sacrifícios. Essas promessas estão diretamente relacionadas ao bem-estar econômico, destinado à minoria das pessoas, ficando então grandes contingentes condenados à miséria, a longas e exaustivas jornadas de trabalho.

O estudo da violência não pode ser realizado somente com base no sujeito psíquico, bem como o estudo da vítima e seu acompanhamento não pode deixar de levar em conta o contexto social no qual a violência foi gestada. É necessário considerar a sociedade e as condições psicológicas do indivíduo – um ser social, com consciência e identidade –, enfim, o contexto de desigualdade social, marca do sistema capitalista, em que se enquadra o Brasil.

Observa-se, nesse contexto, uma tensão entre a acumulação de capital e a possibilidade de promover a igualdade e a justiça social.

O progresso na sociedade capitalista traz benefícios para a minoria. Percebe-se que quanto mais cresce a riqueza, mais aumenta a desigualdade na distribuição de bens. Os mesmos meios que possibilitam o progresso geram o empobrecimento da maioria das pessoas, que, de forma irracional, é dominada em todas as dimensões.

Segundo Horkheimer e Adorno o ato do criminoso comum está relacionado à realidade social em que o indivíduo vive:

É provável que a substância viva, que é a mesma em cada um, não conseguisse fugir a uma pressão da constituição física e do destino individual com a mesma força da pressão que levou o criminoso a esses atos extremos, de tal sorte que qualquer um de nós teria agido do mesmo modo que o assassino, não houvesse um feliz encadeamento de circunstâncias nos concedido a graça do discernimento. (1985, p. 211)

Esclarecer as circunstâncias que levaram o indivíduo a ser violento, a viver como um “fora-da-lei”, passa a ser imprescindível para o entendimento das causas da violência. Para Horkheimer e Adorno (1985), a violência tem suas raízes na própria sociedade e assim deve ser tratada: “justificar a existência de penitenciárias com a necessidade de separar o criminoso da sociedade, ou mesmo de regenerá-lo, não atinge o âmago

da questão”. Segundo eles, as penitenciárias “são a imagem do mundo do trabalho burguês levado às últimas conseqüências, imagem essa que o ódio dos homens coloca no mundo como um símbolo contra a realidade em que são forçados a se transformar” (p. 211).

Observa-se que há uma dificuldade em compreender e até mesmo de enxergar a violência “real”, visto que ela é dissimulada por vários dispositivos: jurídico, sociológico, político e econômico. Daí também a dificuldade de encontrar soluções para as situações de violência.

A pobreza, a desigualdade social, a falta ou má qualidade dos serviços de segurança, a disseminação de armas e das drogas não são os únicos fatores que justificam o aumento da violência e da criminalidade. Ainda, conforme Horkheimer e Adorno, a violência tem suas raízes em um sistema maior já pré-estabelecido: “A administração dos estados totalitários, que procede ao extermínio daqueles segmentos da população que se tornaram anacrônicos, é apenas o carrasco que executa veredictos econômicos há muito pronunciados” (p. 192).

A violência e a criminalidade, entretanto, não podem ser explicadas somente pelo salário-mínimo local, pelo desemprego, por questões regionais. Zaluar chama a atenção para as atividades criminosas organizadas, polivalentes, como o tráfico de drogas ilegais, o assalto e seqüestro. Ato criminosos que enriquecem poucos indivíduos “que levam os milhões assim ganhos para bem longe” (1999, p. 96).

Horkheimer e Adorno (1985), por sua vez, observam que a violência não pode ser explicada somente pelo capitalismo ou pela pobreza, mesmo que o maior número de vítimas esteja entre as populações empobrecidas. A violência acontece de forma generalizada, envolvendo aspectos como poder, preconceito, religião, entre outros. Quando se afirma que a violência se justifica pela pobreza, por questões políticas e econômicas, deixa-se de lado uma ordem mundial estabelecida que, ao longo da história, perpetua a violência, mudando muitas vezes somente as vítimas, como já acontecia na época do fascismo: “E como as vítimas são intercambiáveis segundo a conjuntura: vagabundos, judeus, protestantes, católicos, cada uma delas pode tomar o lugar do assassino, na mesma volúpia cega do homicídio, tão logo se converta na norma e se sinta poderosa enquanto tal” (Horkheimer, Adorno, 1985, p. 160).

Segundo Adorno e Cárdua (1999, p. 70), o dismantelamento das redes tradicionais de sociabilidade provocou um distanciamento entre

pais e filhos e, por conseguinte, ocorreram mudanças nas funções das agências socializadoras como a escola, os centros de assistência social e a política, na medida em que foram investidas de atribuições que pertenciam aos pais. A solidificação do crime organizado surgiu nesse processo de transição social.

Com base nessa análise, entende-se que a violência é somente a ponta do *iceberg* de situações sociais muito complexas. É importante a proteção à vítima/testemunha, mas também a revisão e as mudanças das estruturas de poder existentes. O Brasil necessita de um novo sistema que respeite a pessoa humana, um sistema que seja promotor de “formas avançadas de democracia” e justiça.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Vive-se em uma época de globalização de grande desenvolvimento tecnológico que propicia recursos para uma vida mais digna, ainda que estes não estejam ao alcance de todos. No entanto, a mídia em geral notifica catástrofes e violações dos Direitos Humanos como algo do cotidiano, “normal”, intrínseco à cultura da sociedade. O que se torna “normal” fica tolerável e não passível de denúncias, de protestos. Essa “indiferença” passa a ser um mecanismo encontrado para suportar a atual realidade, para impedir o contato e o envolvimento com o sofrimento alheio.

A violência no Brasil só pode ser vista e entendida como produto de relações históricas, de produções geradoras de exclusões. Essa realidade influencia a estrutura psíquica e social do indivíduo, o seu sistema de relações, os papéis que ele desenvolve e, pode, inclusive, contribuir para o desenvolvimento da violência e da criminalidade.

Para que ocorram mudanças significativas, é necessário que as pessoas tenham as mesmas possibilidades de desenvolvimento e de emancipação. Isso só será possível por meio da transformação das estruturas de dominação vigentes, geradoras de pessoas capazes de realizarem os piores tipos de violência. Enquanto essas mudanças estruturais não se efetivam, torna-se indispensável que se criem mecanismos de proteção, pois o Estado moderno se apresenta como o protetor e o principal adversário dos Direitos Humanos.

Nesse contexto, as testemunhas devem ter as condições necessárias para o desenvolvimento da consciência crítica, no sentido de entender a lógica do sistema de justiça, de segurança e as prováveis armadilhas preparadas para desqualificá-las. Devem ser esclarecidas sobre os mecanismos sociais implicados no processo de violência, de proteção e de manutenção do sistema gerador desses mecanismos. Devem ser instrumentalizadas para que possam ser agentes de transformação de mudanças sociais e de efetivação dos Direitos Humanos.

A parceria entre o Estado e a sociedade civil na execução de uma política pública como o PROVITA é tarefa delicada. A necessidade de proteger as pessoas que estão sofrendo ameaça é uma realidade que precisa ser enfrentada. O desafio que se apresenta é a construção de uma parceria segura, consistente, de divisão de poder e de decisão. Assim, é indispensável a participação da sociedade civil nas discussões, fiscalização e construção de projetos.

É evidente também a necessidade de mudanças mais profundas nas instituições arcaicas de segurança, inclusive, nas práticas policiais de violência, bem como o desenvolvimento de uma cultura de respeito e efetivação dos Direitos Humanos como caminho imprescindível para o combate à criminalidade e violência no Brasil.

No estudo elaborado, em relação às pessoas que ingressam e permanecem no PROVITA, percebemos que são sujeitos que trazem consigo as marcas de uma realidade de desigualdade e desamparo social em face da violência e do desrespeito aos direitos humanos. Vivenciam situações muito peculiares enquanto integram o programa. A situação de risco e as constantes ameaças sofridas e enfrentadas por eles os tornam lutadores incessantes pela vida. Ao ingressarem no programa, deparam-se com muitas mudanças bruscas. Deslocam-se de um espaço conhecido, socialmente construído, para um terreno totalmente insólito, onde suas relações serão controladas, monitoradas. No momento do ingresso, essas pessoas estão num estado de conflito, de vulnerabilidade. Pode-se dizer que vivenciam um processo de demolição de suas perspectivas e referências de mundo.

É uma realidade semelhante a de uma pessoa exilada que, neste processo, se vê totalmente desprovida das suas relações sociais, culturais, afetivas e econômicas e é obrigada a reconstruir e a reorganizar muitos, senão todos, aspectos de sua vida num país totalmente desconhecido.

A alteração da identidade da pessoa, mesmo que provisoriamente, é outro aspecto complexo. É com base no nome que a pessoa se singulariza, se diferencia e se reconhece diante do outro. A identificação está repleta de significados, traz consigo a construção de toda a história de vida de uma pessoa, de famílias. Embora exista o distanciamento físico, estes elementos não se perdem, eles devem ser devidamente considerados.

A política implantada pelo PROVITA comprova que o Brasil está caminhando, ainda a passos lentos, porém, firmes para alcançar as transformações necessárias, urgentes, principalmente no que se refere à garantia dos Direitos Humanos das testemunhas e vítimas da violência. O programa ainda enfrentará muitos desafios para que se torne um espaço confortante e ao mesmo tempo de superação dos seus sofrimentos; um espaço de desmistificação e dismantelamento das artimanhas do sistema social político e econômico formador, em grande medida, do agressor e, conseqüentemente, gerador de todo o sofrimento da testemunha; um espaço de encorajamento e fortalecimento do indivíduo fragilizado, ferido e amedrontado para que ele se emancipe e busque os seus direitos.



Geny Rodrigues Valadão

Natural de Jaupaci – GO. Graduada em Psicologia pela Universidade São Marcos de São Paulo e Mestra em Psicologia Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP. A sua dissertação, *Os aspectos psicológicos implicados no processo de proteção oferecido pelo Programa de Apoio às Testemunhas, Vítimas e Familiares de Vítimas de Violência – PROVITA*, foi orientada pelo Prof. Dr. Odair Sass, assistente/doutor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Atualmente estuda espanhol e inglês na Universidade Autônoma da Baja California, em Tijuana/México. Ex-bolsista IFP, turma 2003. E-mail: [gevaladao@yahoo.com.br](mailto:gevaladao@yahoo.com.br).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADORNO, S.; CÁRDIA, N. et al. Dilemas do controle democrático da violência: execuções sumárias. In: TAVARES, José. V. (org.) *Violências em tempo da globalização*. São Paulo: Hucitec, 1999.
- ADORNO, Theodor W. *Educação e emancipação*. São Paulo: Paz e Terra, 1995.
- \_\_\_\_\_. *Intervenciones – Nueve modelos de critica*. Caracas – Venezuela: Monte Ávila Editores, C. A., 1969.
- \_\_\_\_\_. et al. *La Personalidade autoritária*. Buenos Aires: Ed. Proyección, 1965.
- ALMEIDA, S. Violência, impunidade e direitos humanos: a contribuição do serviço social no programa de proteção a testemunhas. *Revista Direitos Humanos*, Recife, Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares, dez. 1999, p. 71-75.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Atual/Saraiva (ed. ampl.), 1999. [obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto e Márcia Cristina Vaz dos Santos].
- FERNANDES, A. S. *Crime organizado e a legislação brasileira*. In: PENTEADO, J. de C. (coord.) *Justiça penal*, 3. São Paulo: RT, 1995a, p. 21-23.
- \_\_\_\_\_. *O Papel da vítima no processo penal*. São Paulo: Malheiros, 1995b.
- FERRARI, M. S. A. R. *A Vítima como sujeito de direitos no processo penal brasileiro*. São Paulo, 2003. Dissertação (Mestrado), Departamento de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
- FREUD, S. *O Mal-estar na civilização*. Trad. José Octávio de Aguiar Abreu. Rio de Janeiro: Imago, 1997.
- HORKHEIMER, M.; ADORNO, T. W. *Dialética do esclarecimento*: fragmentos filosóficos. Trad. Guido Antonio de Almeida. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985 .
- \_\_\_\_\_. *Temas básicos da Sociologia*. 2. ed. Trad. Álvaro Cabral. São Paulo: Cultrix, 1978.
- PANIZZA, Francisco; BRITO, Barahona. A Política de direitos humanos no Brasil. *Revista Política Internacional*, Lisboa, v. 2, n. 17, 1998. p. 95-99.
- PIOVESAN, Flávia. *Temas de direitos humanos*. São Paulo: Max Limonad, 2003.
- WASELFSZ, J. J. *Mapa da violência IV: os jovens do Brasil*. Brasília: UNESCO/Instituto Ayrton Senna/Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.
- ZALUAR, A. *Violência e crime*. In: MICELI, S. (org.) *O Que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*: antropologia, 1. São Paulo: Sumaré/ANPOCS; Brasília: CAPES, 1999, p. 22-35.













