

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ**  
CENTRO AGROPECUÁRIO  
NÚCLEO DE ESTUDOS INTEGRADOS SOBRE AGRICULTURA FAMILIAR  
**EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA -**  
AMAZÔNIA ORIENTAL

CURSO DE MESTRADO EM AGRICULTURAS FAMILIARES E DESENVOLVIMENTO  
SUSTENTÁVEL

João Marcelo Intini

**Luzes e Sombras**  
**Negociação e diálogo no sul e sudeste do Estado do Pará: um**  
**estudo sobre as políticas públicas para reforma agrária e**  
**agricultura familiar**

Belém  
2004

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ**  
CENTRO AGROPECUÁRIO  
NÚCLEO DE ESTUDOS INTEGRADOS SOBRE AGRICULTURA FAMILIAR  
**EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA –**  
AMAZÔNIA ORIENTAL

CURSO DE MESTRADO EM AGRICULTURAS FAMILIARES E DESENVOLVIMENTO  
SUSTENTÁVEL

João Marcelo Intini

**Luzes e Sombras**  
**Negociação e diálogo no sul e sudeste do Estado do Pará: um**  
**estudo sobre as políticas públicas para reforma agrária e**  
**agricultura familiar**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Agriculturas Familiares e Desenvolvimento Sustentável da Universidade Federal do Pará e da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Amazônia Oriental, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

Orientador Prof. Dr. Iran Veiga Pereira Jr.

Belém  
2004

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ**  
CENTRO AGROPECUÁRIO  
NÚCLEO DE ESTUDOS INTEGRADOS SOBRE AGRICULTURA FAMILIAR  
**EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA –**  
**AMAZÔNIA ORIENTAL**

CURSO DE MESTRADO EM AGRICULTURAS FAMILIARES E DESENVOLVIMENTO  
SUSTENTÁVEL

João Marcelo Intini

Luzes e Sombras  
Negociação e diálogo no sul e sudeste do Estado do Pará: um estudo  
sobre as políticas públicas para reforma agrária e agricultura familiar

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em  
Agriculturas Familiares e Desenvolvimento Sustentável da  
Universidade Federal do Pará e da Empresa Brasileira de  
Pesquisa Agropecuária – Amazônia Oriental, como  
requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

**Data: 17 / 08 / 2004**

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Iran Pereira Veiga Jr.  
CAP/UFPA

---

Profa. Dra. Edna Castro  
NAEA/UFPA

---

Prof. Dr. Roberto Oliveira  
MPEG

Belém  
Agosto de 2004

## AGRADECIMENTOS

Este trabalho concretizou-se graças ao apoio de várias pessoas que se engajaram e contribuíram nos diversos momentos, ao longo do curso. Aos amigos de Belém da CNBB, em especial, ao Carlos, sempre vigilante e pronto para ajudar nas dificuldades. Aos amigos da Copatiorô pelo incentivo e carinho desejados, aos colegas das entidades e movimentos sociais de Marabá, ao apoio de outros tantos amigos, durante a coleta de dados e entrevistas em Redenção, Conceição do Araguaia, Marabá e Brasília. Aos estudantes do mestrado, na partilha das angústias e na celebração das conquistas.

Aos funcionários da UFPA, em atenção especial às pessoas do NEAF, pela presteza, pela atenção e pela paciência tão importantes nos momentos mais difíceis.

Aos professores do Centro Agropecuário e da EMBRAPA, em especial atenção às professoras Maria Nazaré, Socorro e Laura, coordenadoras do curso; aos professores Aquiles, Willian, Gutemberg e Heribert, pelas diversas orientações e conselhos, além dos bons momentos de conversas.

Não poderia deixar de agradecer à professora Delma Pessanha Neves pelas sugestões, pelos conselhos, além das críticas, durante o curso, que ajudaram a “dar o rumo” principalmente no trabalho de campo.

Em especial, agradeço a atenção e orientação do professor Iran Veiga que permitiu, ao longo deste estudo, que eu percorresse diversos caminhos até que, finalmente, encontrasse o “caminho” mais apropriado para concluir este trabalho.

À CAPES e ao CNPq pela disponibilização das Bolsas de Estudo.

Finalmente, à minha família pela torcida à “distância”; à Alessandra, minha companheira, e aos meus pais, incentivadores e tolerantes, pelos longos períodos de minha ausência. A todos, meu sincero agradecimento.

## **BIOGRAFIA DO AUTOR**

João Marcelo Intini nasceu em São Paulo, em 19/02/1972. Graduou-se em Engenharia Agrônômica pela Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, em dezembro de 1997.

Durante o curso, participou de atividades do movimento estudantil, de estágios de vivência em comunidades rurais e projetos de assentamento. cursou as disciplinas das áreas de Sociologia Rural e Meio Ambiente, além de participar de grupos de extensão universitária. No último semestre do curso, realizou em projetos de assentamento rural no município de Conceição do Araguaia – PA a residência agrônômica, enfocando neste trabalho a recuperação de áreas degradadas e implantação de sistemas agroflorestais.

Ainda em 1997, assume na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico o Departamento de Agricultura. Em fevereiro de 1998, deixa a Prefeitura e assume a Secretaria Executiva da Copatiorô – Cooperativa de Serviço e Apoio ao Desenvolvimento Humano e Sustentável Atiorô.

Nessa função, participa de atividades com os agricultores familiares, entidades de assessoria, organizações não governamentais e órgãos públicos, visando a execução de políticas públicas, principalmente a assistência técnica e projetos de crédito agrícola para assentados de Reforma Agrária.

Em fevereiro de 2002, ingressa no curso de Mestrado em Agriculturas Familiares e Desenvolvimento Sustentável da Universidade Federal do Pará, no Núcleo de Estudos Integrados sobre Agricultura Familiar.

Atualmente, é consultor na Secretaria da Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário, no Departamento de Financiamento e Proteção da Produção, participando da equipe de gerenciamento do PRONAF.

## SUMÁRIO

Agradecimentos.....	IV
Biografia do Autor.....	V
Sumário.....	VI
Resumo.....	VIII
Abstract.....	IX
Lista de tabelas.....	X
Lista de gráficos.....	XI
Lista de quadros.....	XII
Relação de Anexos.....	XIII
Lista de siglas.....	XIV
Introdução.....	16
CAPÍTULO I – REVISÃO TEÓRICA.....	22
1.1 A REFORMA DO ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E A PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	22
1.1.1 Alguns conceitos acerca das reformas descentralizadoras.....	22
1.1.2 Determinantes da descentralização das políticas sociais no Brasil.....	25
1.1.3 Efeitos da descentralização desordenada em algumas políticas sociais.....	27
1.1.4 Descentralização das ações de reforma agrária.....	31
1.1.5 Descentralização e participação popular.....	34
1.2 O CLIENTELISMO NA FORMAÇÃO DA SOCIEDADE BRASILEIRA.....	38
1.2.1 O clientelismo no período colonial.....	38
1.2.2 O clientelismo no período imperial.....	42
1.2.3 O clientelismo no período republicano.....	45
1.2.4 O clientelismo de 1930 a 1990.....	48
1.3 ESFERA PÚBLICA, ESPAÇO PÚBLICO E PARTICIPAÇÃO NO PODER LOCAL.....	55
1.3.1 Os conceitos de espaço público e esfera pública.....	56
1.4 QUESTÃO DE PESQUISA.....	61
1.4.1 Metodologia de trabalho.....	64

CAPÍTULO 2 – O PROCESSO DE OCUPAÇÃO DAS REGIÕES SUL E SUDESTE DO PARÁ.....	69
2.1 A MIGRAÇÃO, O CRESCIMENTO REGIONAL E OS CONFLITOS SOCIAIS.....	69
2.2 DIÁLOGO E NEGOCIAÇÃO: OS GRANDES PASSIVOS DA REGIÃO.....	86
CAPÍTULO 3 – A CONFIGURAÇÃO INSTITUCIONAL NAS REGIÕES SUL E SUDESTE DO PARÁ.....	89
3.1 PRIMEIRA PARTE: DO INÍCIO DA LUTA PELA TERRA ATÉ A CRIAÇÃO DA SR-27.....	89
3.2 SEGUNDA PARTE: DA CRIAÇÃO DA SR-27 À FORMAÇÃO E INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS ESPAÇOS DE DISCUSSÃO E NEGOCIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	133
3.2.1 Fórum pela reforma agrária e agricultura familiar.....	133
3.2.2 Comissão PROCERA/Lumiar e Equipe de Supervisão do Lumiar.....	145
3.2.3 Seminário BASA/Fetagri.....	154
3.2.4 Unidade Técnica de Articulação.....	158
3.2.5 Câmara Técnica e Comissão de Gestão.....	161
3.3 ANÁLISE DOS INVESTIMENTOS EM CRÉDITO AGRÍCOLA E ATER NA SR-27.....	174
3.3.1 Análise dos investimentos realizados com recursos da política de crédito agrícola.....	175
3.3.2 Análise dos investimentos em ATER.....	181
CAPÍTULO 4 – LUZES E SOMBRAS: ANALISANDO O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	190
CONCLUSÃO.....	203
Referências Bibliográficas.....	208
Anexos	

**RESUMO**

O trabalho consiste na discussão da problemática da participação nos processos de descentralização das políticas públicas para a Reforma Agrária e de apoio à agricultura familiar, tomando por base as políticas de crédito agrícola e assistência técnica e extensão rural. A região de estudo compreende o Sul e Sudeste do Estado do Pará que tem, por característica, a violência histórica entre trabalhadores rurais e grupos dominantes e relações de dominação tradicional.

Procuramos demonstrar que a composição de espaços públicos e esferas públicas de negociação e diálogo são recentes, nesta região, e que os atores locais vivenciam o processo de aprendizagem social, buscando estabelecer novas relações institucionais que garantam sua autonomia e representatividade.

Desta forma, a partir do estudo sobre o processo de descentralização do Estado, o clientelismo na formação da sociedade brasileira e a composição dos espaços e esferas públicas de discussão e negociação; procuramos responder em que medida a descentralização e a implementação local das políticas públicas federais cria para a agricultura familiar condições à efetiva participação dos atores locais (sobretudo quanto às organizações representativas dos agricultores) e para a mudança das práticas sociais dos diferentes atores participantes.

**ABSTRACT**

This research intends to discuss the issue of Participation in the process of decentralization of public policies for land reform and family based agriculture support. It is based on agriculture loans, technical assistance and rural extension's policies. The studied area comprises the Southern and Southeastern portions of the State of Pará, a region that is characterized by historical violence between rural workers and dominant groups as for relations of traditional domination.

The intention is to demonstrate that the composition of public arenas and public spheres for negotiation and dialog are recent in this region and that local actors are experiencing a process of social learning, striving to establish new institutional relations which will guarantee their autonomy and representativity.

Therefore, upon the study on the process of decentralization of the state, the 'clientelismo' in the formation of Brazilian society and the composition of public arenas and spheres of debate and negotiation, we intend to answer in what extent decentralization and local implementation of federal public policies for family based agriculture, generate conditions for a larger participation of local actors (above all, the representative organizations of agricultural workers) and towards change on social practices of the many participating actors.

**LISTA DE TABELAS**

<b>TABELA 1 - DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS DESTINADOS ÀS POLÍTICAS SOCIAIS</b>	<b>26</b>
<b>TABELA 2 - EVOLUÇÃO DA CRIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NAS REGIÕES SUL SUDESTE DO ESTADO DO PARÁ</b>	<b>98</b>
<b>TABELA 3 - ALOCAÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS APLICADOS NA SR-27 NO CRÉDITO AGRÍCOLA</b>	<b>174</b>
<b>TABELA 4 - DISTRIBUIÇÃO ANUAL DE CRÉDITOS, NÚMERO DE BENEFICIÁRIOS E VALORES INVESTIDOS</b>	<b>177</b>
<b>TABELA 5 - APLICAÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS EM AT NA SR-27</b>	<b>180</b>
<b>TABELA 6 - INVESTIMENTOS EM PDSA REALIZADOS PELA SR-27</b>	<b>184</b>

**LISTA DE GRÁFICOS**

<b>GRÁFICO 1: VOLUME DE RECURSOS INVESTIDOS EM CRÉDITO AGRÍCOLA ENTRE 1996 E 2003</b>	<b>174</b>
<b>GRÁFICO 2: NÚMERO DE FAMÍLIAS BENEFICIADAS COM CRÉDITO AGRÍCOLA</b>	<b>175</b>
<b>GRÁFICO 3: PROJETOS DE ASSENTAMENTOS CONTEMPLADOS COM CRÉDITOS AGRÍCOLAS</b>	<b>176</b>
<b>GRÁFICO 4: EVOLUÇÃO DOS VALORES MÉDIOS ANUAIS DE RECURSOS FINANCIADOS POR FAMÍLIA</b>	<b>177</b>
<b>GRÁFICO 5: INVESTIMENTOS EM ASSISTÊNCIA TÉCNICA ENTRE 1998 E 2003</b>	<b>180</b>
<b>GRÁFICO 6: EVOLUÇÃO DE FAMÍLIAS ATENDIDAS COM ASSISTÊNCIA TÉCNICA ENTRE 1998 E 2003</b>	<b>181</b>
<b>GRÁFICO 7: NÚMERO DE PROJETOS DE ASSENTAMENTOS CONTEMPLADOS COM ATER</b>	<b>182</b>
<b>GRÁFICO 8: VALOR MÉDIO ANUAL INVESTIDO POR FAMÍLIA</b>	<b>182</b>
<b>GRÁFICO 9: EVOLUÇÃO DOS INVESTIMENTOS EM PDSA</b>	<b>184</b>
<b>GRÁFICO 10: NÚMERO DE FAMÍLIAS BENEFICIADAS COM PDSA ENTRE 1998 E 2003</b>	<b>185</b>
<b>GRÁFICO 11: NÚMERO DE PROJETOS DE ASSENTAMENTOS CONTEMPLADOS COM PDSA</b>	<b>185</b>

**LISTA DE QUADROS**

<b>QUADRO 1: SÍNTESE DE PROCESSOS DE DESCONCENTRAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO</b>	<b>20</b>
<b>QUADRO 2: CONCEITOS DE SOCIEDADE CIVIL, COMUNIDADE E ATORES SOCIAIS</b>	<b>33</b>
<b>QUADRO 3: CLASSES SOCIAIS RURAIS NO BRASIL</b>	<b>36</b>
<b>QUADRO 4: DEFINIÇÃO DE EXTRATIVISTAS, RIBEIRINHOS E INDÍGENAS</b>	<b>71</b>
<b>QUADRO 5: EXPLICAÇÃO SOBRE OS “GRITOS”</b>	<b>78</b>
<b>QUADRO 6: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A REFORMA AGRÁRIA EXECUTADAS PELA SR-27 DO INCRA</b>	<b>117</b>

## **RELAÇÃO DE ANEXOS**

**Anexos 1 e 2 – Mapa do Estado do Pará e das Regiões Sul e Sudeste, com destaque aos municípios de cada região e Mapa com a Jurisdição da SR-27, com os projetos de Assentamentos**

**Anexo 3 – Lista dos entrevistados**

**Anexo 4 – Guias de entrevistas**

**Anexo 5 – Relação das Prestadoras de Serviços que atuam ou atuaram na região durante o Projeto Lumiar**

**Anexo 6 – Programa Lumiar (Retirado do Manual Operacional)**

**Anexo 7 – Resoluções que instituíram as Câmaras Técnicas do Sul e do Sudeste do Pará**

**Anexo 8 – Planilhas contendo os dados coletados no trabalho de campo**

**LISTA DE SIGLAS**

ADEPARA – Agência de Defesa Agropecuária do Estado do Pará  
AMAT – Associação dos Municípios do Araguaia-Tocantins  
AMCAT – Associação dos Municípios da Confluência Araguaia-Tocantins  
ARENA – Aliança Renovadora Nacional  
AT – Assistência Técnica  
ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural  
BASA – Banco da Amazônia  
BNH – Banco Nacional da Habitação  
BB – Banco do Brasil S.A.  
CAT – Centro Agroambiental do Tocantins  
CEDRS – Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável  
CEPASP – Centro de Estudo e Pesquisa e Assessoria Sindical e Popular  
CEPLAC – Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira  
CG – Comissão de Gestão  
CNS – Conselho Nacional de Seringueiros  
CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura  
COOCAT – Cooperativa Camponesa do Araguaia e Tocantins  
COPATIORO – Cooperativa de Serviço e Apoio ao Desenvolvimento Humano e Sustentável Atioro  
COPSERVIÇOS – Cooperativa de Prestação de Serviços  
CPT – Comissão Pastoral da Terra  
CT – Câmara Técnica  
CUT – Central Única dos Trabalhadores  
DO – Divisão Operacional  
EFA – Escola Família Agrícola  
EMATER – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural  
EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária  
FAEPA – Federação da Agricultura do Estado do Pará  
FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional  
FATA – Fundação Agrária Araguaia - Tocantins  
FECAP – Federação das Centrais e Uniões de Associações de Pequenos Produtores Rurais do Estado do Pará  
FECAT - Federação das Cooperativas da Agricultura Familiar do Araguaia - Tocantins  
FERA – Fórum de Entidades pela Reforma Agrária e Agricultura Familiar  
FETAGRI – Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Pará e Amapá  
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
FNO – Fundo Constitucional para a Região Norte  
FUNAI – Fundação Nacional do Índio  
GETAT – Grupo Executivo de Terras do Araguaia-Tocantins  
GTA – Grupo de Trabalho Amazônico  
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente  
IBDF – Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal  
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social  
ITERPA – Instituto de Terras do Estado do Pará

LASAT – Laboratório Agroecológico do Araguaia - Tocantins  
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário  
MDB – Movimento Democrático Brasileiro  
MEB – Movimento de Educação de Base  
MI – Ministério da Integração Nacional  
MLT – Movimento de Luta pela Terra  
MPF – Ministério Público Federal  
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem - Terra  
NAEA – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos  
NMR – Novo Mundo Rural  
OGU – Orçamento Geral da União  
PC do B – Partido Comunista do Brasil  
PCB – Partido Comunista Brasileiro  
PF – Polícia Federal  
PL – Partido Liberal  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PROCERA – Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária  
PRONAF – Programa Nacional para o Fortalecimento da Agricultura Familiar  
PROTERRA – Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste  
PRRA – Plano Regional de Reforma Agrária  
PT – Partido dos Trabalhadores  
SAGRI – Secretaria de Agricultura do Estado do Pará  
SDDH – Sociedade de Defesa dos Direitos Humanos  
SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Pequenas e Médias Empresas  
SESPA – Secretaria de Saúde do Estado do Pará  
SNI – Sistema Nacional de Inteligência  
SR – Superintendência Regional  
STR – Sindicato dos Trabalhadores Rurais  
SUS – Sistema Único de Saúde  
UA – Unidade Avançada  
UFPA – Universidade Federal do Pará  
UTA – Unidade Técnica de Articulação

## INTRODUÇÃO

*O poder só é efetivado enquanto a palavra e o ato não se divorciam, quando as palavras não são vazias e os atos não são brutais, quando as palavras não são empregadas para velar intenções, mas para revelar realidades, e os atos não são usados para violar e destruir, mas para criar relações e novas realidades (Hanna Arendt, 1987).*

Ao longo das últimas décadas, as regiões sul e sudeste do Estado do Pará vêm passando por um intenso processo de consolidação das organizações sociais e das estruturas do Estado, a partir das ações desenvolvidas pelo Governo Federal, desde o Regime Militar e, posteriormente, na Nova República, pelas políticas públicas implementadas nessas regiões. As organizações sociais, com ênfase ao movimento sindical dos trabalhadores rurais, vêm se apresentando como um dos principais protagonistas dessa história de luta pela terra e pelo acesso aos recursos naturais.

A trajetória dos movimentos sociais dos trabalhadores rurais na região ocorre, simultânea e paralelamente, à implementação das ações de desenvolvimento comandadas pelo Governo Federal como a construção de rodovias, da hidroelétrica de Tucuruí, do complexo Grande Carajás e da instalação das grandes empresas agropecuárias, que trouxeram importantes fatores de crescimento econômico e incentivaram a intensa migração populacional, mas também foram responsáveis pela concentração da renda, da propriedade da terra e dos recursos naturais. O acesso à terra passa a ser um problema importante e a violência, contra os trabalhadores rurais, e a impunidade são as principais características nesse processo.

As estruturas do Estado com as representações regionais da SUDAM, GETAT, ELETRONORTE e BASA, entre outras, desenvolvem a política definida pelo Governo

Federal, tendo como característica principal uma forma centralizadora e autoritária de agir. Em períodos mais recentes, tendo como referências a Nova República e a promulgação da Constituição de 1988, a forma de agir do Estado e suas estruturas mudam no sentido de abrir à sociedade civil e suas diversas organizações a possibilidade de interagir com a elaboração e implementação de política pública, a partir da composição de espaços de negociação, num processo de descentralização das ações do Estado.

No entanto, um traço marcante na organização da sociedade, nas regiões sul e sudeste do Pará, foi a dominação política exercida pelos setores mais conservadores, ligados aos grandes proprietários de terras e oligarquias regionais, além dos representantes das principais instituições públicas, sobre os setores menos organizados e empobrecidos como os trabalhadores rurais, extrativistas, ribeirinhos e moradores pobres dos centros urbanos.

Assim, na lógica de descentralizar a execução das políticas públicas no Brasil e, especificamente, no sul e sudeste do Pará, os desafios enfrentados pela sociedade civil organizada foram, em primeira instância, o difícil diálogo com os representantes dos órgãos públicos sobre a forma com que eram executadas as políticas públicas para, logo após, romper com a situação e ocupar espaços importantes na gestão dessas políticas.

A partir do ano de 1995, portanto, são implementadas as principais ações do Governo Federal voltadas à agricultura familiar e à reforma agrária, por sua importância social e porque os movimentos sociais dos trabalhadores rurais, agora mais organizados e com o apoio das demais organizações da sociedade civil, apresentaram suas reivindicações de forma mais consistente. Com isso, ações importantes à reforma agrária como aquisição de terras para a instalação de projetos de assentamento, distribuição de créditos de fomento, habitação e apoio, elaboração de projetos de crédito agrícola, contratação de profissionais para execução de serviços de assistência técnica e construção de estradas, pontes e outras infraestruturas,

beneficiando de uma forma ou de outra, as milhares de famílias dos projetos de assentamento do Governo Federal.

É nessa conjuntura que o contato do Autor com a problemática da reforma agrária e agricultura familiar se inicia, a princípio, como técnico da Prefeitura Municipal de Conceição do Araguaia, em 1997, na Secretaria de Desenvolvimento Econômico, onde desempenhava funções de assistência técnica para agricultores familiares de alguns projetos de assentamento e participava de um dos primeiros espaços de negociação e diálogo, que surgiram na região sul do Pará, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Conceição do Araguaia.

Passado pouco menos de um ano, com a fundação da COPATIRÔ – Cooperativa de Serviço e Apoio ao Desenvolvimento Humano e Sustentável Atiorô - o Autor assume a secretaria executiva desta entidade, desempenhando, entre outras funções, a interlocução com os atores sociais envolvidos na reforma agrária como o movimento sindical dos trabalhadores rurais e suas organizações, enquanto sindicatos, as associações de trabalhadores rurais, as entidades de assessoria e apoio, agricultores familiares, agentes financeiros, representações locais do Governo Federal e prefeituras municipais, entre outros.

É implementado, no ano de 1998 o Programa Lumiar de assistência técnica para famílias assentadas, sendo a COPATIORÔ uma das principais entidades envolvidas na sua execução. A COPATIORÔ é fruto de um longo processo de discussão que envolvia agentes da Diocese de Conceição do Araguaia, de entidades de assessoria e de movimentos sociais urbanos e rurais, na busca da entidade que pudesse desenvolver, junto aos agricultores familiares e moradores dos centros urbanos, ações de desenvolvimento que contribuíssem com a construção de um modelo de desenvolvimento sustentável para a região. Em função do trabalho desenvolvido na COPATIORÔ, houve uma grande aproximação do Autor com os movimentos sociais dos trabalhadores rurais, especialmente com a FETAGRI, e com os principais órgãos públicos federais, a SR-27 do INCRA. Um desafio neste estudo foi buscar o

devido distanciamento crítico, sem o qual não se conseguiria avançar nas questões aqui abordadas.

O contexto institucional das regiões sul e sudeste do Pará, naquele momento, passava por rápidas e profundas mudanças, em razão ao surgimento de novos atores sociais, com novas formas de agir dos movimentos sociais e das representações do poder público, com os efeitos dos processos de descentralização das políticas públicas, com as novas atribuições desempenhadas pelas prefeituras municipais, com a criação de novos municípios e, principalmente, pela institucionalização de espaços locais de negociação acerca das demandas apresentadas pelo movimento social rural.

A inserção do Autor ocorre, portanto, em um momento de mudanças no contexto social e regional e que representa para o conjunto dos atores sociais uma fase de aprendizagem, quando a necessidade de promoção do diálogo e da capacidade de negociar as demandas sociais e a participação popular, surgem nos discursos de todos os atores que irão, ou não, concretizar-se.

Essa aprendizagem se dava em torno das possibilidades de rompimento com as práticas de dominação e clientelismo que caracterizavam a relação entre os atores sociais, na região de estudo, buscando estabelecer novos patamares de organização social e de intervenção das representações do Estado, através de novos canais de diálogo e participação, construindo agendas de trabalho e cumprindo os compromissos que permitissem a participação popular na elaboração, gestão e implementação de políticas públicas. É esse processo de aprendizagem social presente no centro deste trabalho.

Para estudá-lo, procuramos descrever a História de ocupação da Região e o processo de formação do atual contexto institucional, não apenas de forma cronológica, mas também com base nos depoimentos e informações coletados, durante o trabalho de pesquisa. Para tanto, acompanhamos alguns espaços de negociação e diálogo que foram surgindo, a partir das

mudanças na condução das políticas públicas e do processo de descentralização do Estado Brasileiro. Focamos as análises nas políticas de assistência técnica e extensão rural e de crédito rural, relacionando o desempenho dos espaços de negociação com sua capacidade de gerir os investimentos dos recursos públicos nos projetos de assentamento da região de estudo. Esta escolha se deu em função da importância dessas políticas na dinâmica institucional, pois foram as principais promotoras dos espaços de negociação e do surgimento de novos atores sociais ligados ao meio rural.

A experiência profissional do Autor, freqüentando os espaços de negociação, participando da execução dessas políticas públicas, contribuindo na gestão e administração dos novos atores sociais que surgiram na região, e vivenciando as mudanças no seu contexto institucional foi o grande motivador para a realização deste estudo, cujo objetivo é compreender como se opera (ou como se pode operar) a participação popular na gestão de políticas públicas, em uma região marcada pela violência e impunidade contra os trabalhadores rurais e por relações de dominação tradicional, sobre a qual “caí de pára-quedas” o processo de descentralização das ações do Estado, de forma abrupta e desorganizada. Presenciei em várias oportunidades, nos espaços de negociação criados em torno das políticas públicas para a agricultura familiar e reforma agrária como as políticas de ATER e crédito rural uma prática de consensos mínimos entre movimentos sociais rurais, entidades de assessoria e apoio, organizações da sociedade civil e representações do Governo Federal resultado das dificuldades de se estabelecerem condições adequadas para a construção do diálogo e da negociação, em função dos processos de funcionamento da sociedade local e das intervenções do Governo Federal, nas décadas anteriores.

Esse passivo foi, neste estudo, o que buscou responder a uma questão central: em que medida a descentralização e a implementação local das políticas públicas federais para a agricultura familiar cria condições para efetiva participação dos atores locais (sobretudo as

organizações representativas dos agricultores) e para mudança nas práticas sociais dos diferentes atores?

Trata-se, obviamente, de um processo em construção! Os inúmeros conflitos e enfrentamentos entre os movimentos sociais dos trabalhadores rurais e as oligarquias locais, latifundiários e alguns representantes de órgãos públicos representam um ponto de bloqueio, ou um trunfo, para a busca da participação popular na elaboração e implementação de políticas públicas?

Para responder a esta e outras questões, organizamos este estudo em quatro capítulos. O primeiro capítulo traz a revisão teórica com os conceitos de reforma do Estado, participação popular e descentralização de políticas públicas; o clientelismo na formação da sociedade brasileira, os conceitos de esfera e espaço público e participação no poder local. Encerrando este capítulo, apresentamos a questão de pesquisa e a metodologia utilizada. O segundo capítulo descreve o processo de ocupação da região de estudo, o processo migratório e os conflitos sociais pela posse da terra e dos recursos naturais. O terceiro capítulo apresenta a configuração institucional regional, separada em duas partes, sendo a primeira parte, do início da luta pela terra até a criação da SR-27 do INCRA, em 1996; e a segunda parte, da criação da SR-27 aos dias atuais. Ainda neste capítulo, apresentamos uma discussão das políticas públicas de crédito agrícola e assistência técnica e extensão rural. No quarto e último capítulo, discutimos a questão da pesquisa à luz da discussão teórica e do trabalho de campo.

## CAPÍTULO 1 – REVISÃO TEÓRICA

### 1.1 A REFORMA DO ESTADO, DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E PARTICIPAÇÃO POPULAR

#### 1.1.1 Alguns conceitos acerca de reformas descentralizadoras

O debate sobre a reforma do Estado tem, na descentralização, certamente, um dos seus pontos centrais (ARRETCHE, 1995:127). Articulado por diversas correntes de orientações políticas, essas reformas foram realizadas, segundo diferentes estratégias, o que implicou diretamente na potencialidade de eficiência e eficácia da gestão das políticas sociais.

Por descentralização compreende-se, segundo BUARQUE (1999:13-14), “a transferência da autoridade e do poder decisório de instâncias agregadas para unidades espacialmente menores, conferindo capacidade de decisão e autonomia de gestão para as unidades territoriais de menor amplitude e escala”.

A efetivação desse processo ocorreu com diferentes estratégias de ação e denotaram em transferências de autoridade e de poder que variaram, sobremaneira, o que BUARQUE caracteriza como um processo de *desconcentração* da gestão da política pública.

BUARQUE afirma ser necessário distinguir, portanto, *descentralização* de *desconcentração*. Para o autor, *descentralização* trata da abrangência e da intensidade com que se transferem as funções e os espaços de poder, de uma instância superior para uma inferior, na hierarquia institucional. De acordo com essa abordagem, representa a transferência de autonomia e efetivo poder decisório entre instâncias, independente de se dar dentro da mesma instituição – unidades locais de órgãos centrais ou entre instâncias diferentes – das instâncias centrais para as locais. *Desconcentração* representaria, apenas, a distribuição de responsabilidade executiva de atividades, programas e projetos, sem a transferência de autoridade e autonomia decisória (BUARQUE, 1999:13-14).

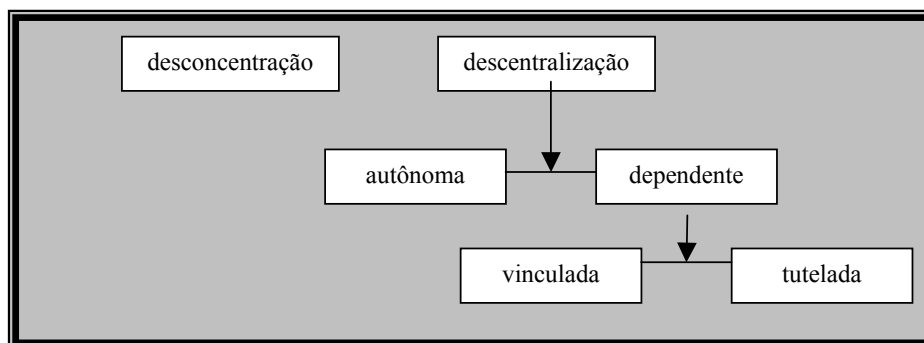
ARRETCHE (1995:127) também entende *desconcentração* como a transferência da responsabilidade de execução dos serviços para unidades fisicamente descentralizadas, no interior das agências do governo central.

Já MÉDICI & MACIEL (1996, citado por BUARQUE, 1999:14) afirmam que *descentralização* seria um conceito mais amplo e externo aos órgãos centralizados, representando a transferência de responsabilidades executivas ou decisórias, das instâncias centrais para as instâncias estaduais e municipais, com várias conotações e especificidades.

Os autores ainda propõem que a *descentralização* pode ser compreendida de duas formas: a *descentralização autônoma*, quando a unidade institucional descentralizada assume responsabilidades com base em recursos próprios, independente da instância centralizada; e a *descentralização dependente* que está associada a repasse de recursos das instâncias superiores para unidades hierarquicamente inferiores, por vontade e decisão das primeiras.

Quando esse repasse de recursos é acompanhado apenas de distribuição das responsabilidades executivas, ocorre a *descentralização dependente tutelada*; e se for acompanhado de delegação de algum espaço de decisão, vem a *descentralização dependente vinculada*. O quadro abaixo ilustra essas colocações

**Quadro 1- Síntese de processos de desconcentração e descentralização**



ARRETCHE (1995:127) cita, como diferentes estratégias de reformas do estado, as ações de *delegação* que são as transferências de responsabilidade na gestão dos serviços para agências não vinculadas ao governo central, cujo controle dos recursos é mantido pelo governo central; *transferência de atribuições* que são as transferências de recursos e funções para agências não vinculadas institucionalmente ao governo central e, finalmente, *privatização ou regulação* que são as transferências de prestação de serviços sociais para organizações privadas.

Todas essas estratégias configuram relações no processo de descentralização entre as instâncias, que recebem as responsabilidades, e os espaços decisórios das instâncias públicas superiores.

BUARQUE (1999:15) expressa essas relações de duas formas: a primeira é a relação que se dá na descentralização Estado-Estado, representada na transferência de funções e responsabilidades de gestão interna ao setor público e suas instâncias; a segunda é a relação que ocorre na descentralização Estado-Sociedade, que é a democratização da gestão e transferência para a sociedade, da capacidade de decisão e execução de atividades, gestão de recursos e prestação de serviços, tradicionalmente, concentradas nas mãos das unidades estatais e governamentais. Segundo o autor, a descentralização Estado-Sociedade ainda pode ser diferenciada em duas formas, dependendo do tipo de repasse de responsabilidades. A primeira é a do tipo *decisão e deliberação*, em que há a transferência de responsabilidades na definição das políticas; a segunda é a do tipo *execução*, na qual ocorre a transferência para a sociedade da função executiva dos projetos, atividades e serviços públicos (como a terceirização com diversas formas de participação e regulação pública).

Esses conceitos serão importantes para a discussão das características das políticas sociais que foram implementadas no Brasil e, principalmente, como objetivo deste estudo que

pretende trabalhar a questão das políticas públicas no âmbito da reforma agrária e agricultura familiar desenvolvidas nas regiões sul e sudeste do Estado do Pará.

### **1.1.2 Determinantes da descentralização das políticas sociais no Brasil**

Durante o Regime Militar, o Estado brasileiro se aproximava mais de um estado unitário a uma federação (ARRETCHE, 1998:33). Os prefeitos e governadores não detinham autonomia política, porque sua autoridade não derivava do voto popular e, sim, da indicação da cúpula militar; não detinham, também, autonomia fiscal, pois a reforma fiscal, em meados dos anos 60, centralizava os recursos financeiros no Governo Federal. Relações governamentais dessa natureza implicavam que o poder político local era uma delegação do governo central.

Nessa conjuntura, a União concentrava os recursos financeiros, a formulação e a reformulação dos programas sociais, seus critérios de elegibilidade, modos de execução e mecanismos operacionais. Aos estados e municípios cabiam as tarefas de execução e implementação dessas políticas sociais (ARRETCHE & RODRIGUEZ, 1999). O planejamento local servia apenas para elaborar projetos de solicitação de recursos para o Governo Federal.

Esse sistema, contudo, passa a ser questionado, a partir dos anos 80, quando as políticas públicas sofrem pressão pró-descentralização, em função do cenário político da época, que se caracterizava por uma profunda crise fiscal, gerado a partir da descentralização fiscal promovida na Constituição de 1988; pela fragilidade política dos governos civis eleitos democraticamente, embora os prefeitos e governadores estivessem mais fortalecidos nacionalmente; pela emergência e fortalecimento dos movimentos sociais organizados; pelo desgaste das burocracias federais e, finalmente, pela disseminação do ideário da

descentralização. Todo esse contexto levou à fragilização do Governo Federal, abalando fortemente sua atuação no financiamento, formulação e execução das políticas públicas.

Contraditoriamente a esta fragilização, pode-se afirmar que as bases do estado federativo estavam se recompondo, a partir da democratização de todos os níveis de governo com a retomada das eleições diretas, a partir de 1989, mudando a natureza das relações intergovernamentais. O voto popular restaura a autoridade política local e garante soberania a todos os níveis de governabilidade. No caso dos municípios, essa soberania é reforçada com a definição de que são, a partir daquele momento “entes” federativos autônomos.

Com o avançar dos anos 90, tal cenário sofre outra mudança. Os governos estaduais passam a defrontar-se com dificuldades de natureza fiscal, e o Governo Federal procura recompor sua capacidade de ação, principalmente no que diz respeito às políticas da área social, buscando um novo modelo de descentralização e gestão dessas políticas.

O fortalecimento do estado federativo implica, diretamente, na capacidade de coordenação das reformas promovidas pelo Governo Federal, a partir da Constituição de 88. É justamente nessa capacidade de coordenação que se avalia o quadro da descentralização das políticas sociais, como caótico e desordenado, por causa da omissão da União em assumir a coordenação desse processo. É consensual que, com as medidas tomadas, distribuíram-se os recursos financeiros, mas não redefiniram, tampouco redistribuíram as atribuições de gestão. Em outras palavras, a Constituição de 88 promoveu a descentralização de receitas para estados e municípios, porém não estabeleceu a redistribuição de competências entre as esferas do governo. Concluindo, o processo de descentralização das políticas sociais se deu sem uma estratégia do Governo Federal em marcha forçada e desordenada (OLIVEIRA & BIASOTO JR., 1999).

### 1.1.3 Efeitos da descentralização desordenada em algumas políticas sociais

A ausência de um projeto pactuado entre as esferas de governo, comandado pela União, reflete o interesse na manutenção de recursos financeiros e institucionais com o governo central; a delegação de serviços públicos com a transferência de atribuições, sem a transferência de recursos e, finalmente, a divisão interna da burocracia federal.<sup>1</sup>

Dentro desse contexto, as políticas sociais são implementadas de formas muito heterogêneas na prestação dos serviços, com burocracias diferentes entre os ministérios, estados e municípios. Como consequência, os resultados obtidos também são bastante heterogêneos.

Para ilustrar essas situações, podemos citar, sucintamente, como exemplo, os efeitos da descentralização desarticulada nas políticas públicas de educação, saúde, moradia e saneamento básico.

No primeiro caso, a tendência de transferência de atividades (como compra de merenda escolar ou livros didáticos), não foi acompanhada pela transferência de competências e de recursos. Esse quadro é agravado, quando os estados ou municípios têm pouca capacidade de investimento, a partir de receitas próprias, dependendo exclusivamente de repasses das esferas superiores de governo, o que promove uma enorme desigualdade na qualidade de serviços. Outro exemplo pode ser referente ao número de matrículas que, mesmo tendo aumentado consideravelmente (a uma taxa de 3,1% ao ano, entre os anos de 1988 e 1991), não significou que os entendimentos entre as esferas de governo tenham ocorrido dentro de uma estratégia

---

<sup>1</sup> Aqui surge uma questão importante no processo de Reforma do Estado. A divisão interna da burocracia federal surge em duas grandes frentes: a primeira, comprometida com o processo de descentralização, visando a diminuição dos gastos federais, o clientelismo e a corrupção, a partir do controle social e a busca de maior eficiência e eficácia na prestação dos serviços; a segunda, preocupada com as posições corporativistas, temendo o fechamento ou esvaziamento das agências estatais e até pela manutenção das práticas clientelistas (ARRETCHE, 1995:141)

nacional de descentralização das políticas de educação, onde cada estado ou município atingiu índices compatíveis com sua própria capacidade de investimento.

No segundo caso, ocorreram os mais bem sucedidos avanços em direção à descentralização dos serviços, pela definição clara e objetiva de que os “*municípios passam a ter capacidade decisória, competências e recursos para a prestação de serviços básicos de saúde*” (ARRETCHE, 1995:144). A definição pela implementação de um sistema hierarquizado e descentralizado facilita a organização dos diversos fóruns de debate e também a articulação entre os níveis de governo. No entanto, mesmo com essas definições, continuam as condições heterogêneas na prestação dos serviços em todo o Território Nacional, dadas as diferentes possibilidades de investimento de estados e municípios, além da própria disposição política variar entre os governantes.

A questão das políticas de moradia e saneamento básico é mais crítica. A desarticulação das burocracias intergovernamentais, associada à extinção do Banco Nacional da Habitação (BNH) e a diminuição da capacidade de investimento com os recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), implicaram na ausência rápida e progressiva do Governo Federal, seja na capacidade de financiamento, seja na capacidade de formulação de programas que atendessem à demanda crescente. Essa situação criou um fato bastante inusitado: os níveis subnacionais de governo partem para um processo de autonomização de oferta desses serviços, utilizando recursos próprios ou buscando recursos no exterior, instituindo programas próprios de moradia e saneamento básico, ou implementando programas de tarifas estaduais ou municipais, adaptados à sua realidade ou, até mesmo, privatizando esses serviços. A ausência do Governo Federal desencadeou, portanto, um processo bastante desigual nas características de implementação dessas políticas, ficando totalmente dependentes das capacidades administrativas dos governos estaduais e municipais.

Esses exemplos reforçam a tese da falta de uma estratégia nacional de descentralização das políticas sociais e, mais ainda, revelam que a desigualdade na qualidade e na quantidade da prestação dos serviços públicos à população seria inevitável, dada as enormes diferenças regionais existentes no Brasil. Os estados e municípios, necessariamente, passaram a investir mais recursos próprios nas políticas sociais para tentar suprir as demandas crescentes. É fato que a descentralização de recursos, prevista na Constituição de 1988, propiciou aos estados e municípios maior capacidade de investimento, mas nada que pudesse ser suficiente para atender às demandas da população, sem o necessário investimento do Governo Federal. A tendência, portanto, era de menor investimento do Governo Federal e maior investimento dos governos estaduais e municipais. Para comprovar essa redistribuição de recursos, o quadro abaixo ilustra a proporção de investimento de cada nível governamental nas políticas sociais, entre os anos de 1980 e 1992.

**Tabela 1 - Distribuição de recursos destinados às políticas sociais (%)**

Ano	Governo Federal	Governo Estadual	Municípios
1980	65	24	11
1992	56	27	17

Fonte: (MEDICI, 1995:291) citado por OLIVEIRA & BIASOTO JR., 1999

Estes dados denunciam a diminuição dos investimentos do Governo Federal e o aumento da capacidade de investimento dos estados e, principalmente, dos municípios, revelando maior redistribuição do poder e harmonia entre as unidades da Federação, mas não é isso, exatamente, que ocorre.

O Governo Federal, como dito anteriormente, foi omissivo no processo de articulação de uma estratégia nacional de descentralização das políticas sociais e, para reagir à perda de recursos que lhe fora imposta pela Constituição de 1988, procura compensar em três frentes tal situação: a primeira, diz respeito à redução de gastos, via diminuição das transferências

não constitucionais; a segunda, com o estabelecimento de restrições creditícias para as esferas subnacionais, desonerando-se de alguns encargos financeiros e, finalmente, a terceira frente, com a criação de tributos e aumento de alíquotas de impostos, não sujeitos à partilha, com as demais esferas governamentais.

Desse modo, o Governo Federal recupera suas receitas e deflagra um processo desordenado de descentralização dos encargos, onde as esferas subnacionais ficam compelidas a assumir responsabilidades crescentes na realização dos gastos com políticas sociais.

Segundo OLIVEIRA & BIASOTO JR. (1999:22), essa postura do Governo Federal pode ser definida de duas maneiras: a de **natureza defensiva**, quando procura “*livrar-se de encargos sem planejamento, determinando a pura e simples extinção de projetos e programas de intervenção*”, e a de **natureza proativa**, quando “*busca incentivar programas de descentralização como tutor do processo, para poder manter o controle político ou operacional do manejo e do repasse dos recursos*”. Essas posturas contribuíram decisivamente para desarticular o processo de descentralização das políticas sociais.

Assim, os grandes agentes do processo de descentralização são os municípios, que passaram a assumir parcelas mais significativas de responsabilidades na implementação e execução das políticas sociais, promovendo desigualdades quanto à prestação dos serviços públicos no que se refere ao ritmo de formulação e decisão entre as diferentes políticas setoriais; no interior de uma dada política, nas desigualdades entre o ritmo e os resultados de sua implantação e na qualidade dos serviços.

Esse processo levou à compreensão de que descentralização é sinônimo de municipalização, portanto, a tudo o que as prefeituras fizeram, os governos estaduais e federais não necessitam intervir. Essa equivocada compreensão é ainda mais grave, quando se considera a enorme diversidade territorial e populacional dos municípios brasileiros, bem

como suas diferentes capacidades de investimentos, operacionais e administrativas, as variações nas competências técnicas e executivas, os níveis de organização das comunidades e o grau de articulação entre sociedade organizada e governo local. Esses aspectos não estão sendo considerados ao se transferir poder, atribuições e recursos para a condução das políticas públicas descentralizadas (GARCIA, 1995).

#### **1.1.4 Descentralização das ações de reforma agrária**

Em 1999, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) tem como diretriz de sua atuação os termos contidos no Programa Novo Mundo Rural (NMR) e como premissa *“promover o desenvolvimento socioeconômico sustentável, em nível local e regional, usando como vetores estratégicos o investimento na expansão familiar, na redistribuição dos ativos de terra e educação e no estímulo à múltiplas atividades geradoras de renda no campo, não necessariamente agrícolas”* (BRASIL, 2001). Esse programa estabelece quatro elementos centrais de ação: 1- emancipação de assentamentos; 2- consolidação de assentamentos; 3- assentamentos de trabalhadores rurais; 4- agricultura familiar.

Para cumprir essas diretrizes, é necessário, segundo ARAÚJO (2000), um processo de descentralização em várias frentes de atuação. Umas buscam descentralizar ações indispensáveis ao sucesso de um assentamento com a Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER); outras, dedicam-se a delegar e partilhar atribuições de coordenação com os conselhos estaduais, regionais e municipais de desenvolvimento rural sustentável. Portanto, veremos a seguir que essas diretrizes não foram tratadas com o efetivo empenho do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e do MDA, e os incentivos governamentais continuaram para a agricultura em grande escala e voltada para a exportação.

No Brasil, em anos recentes, a produção agropecuária, organizada pelo *agrobusiness*, recebeu tratamento prioritário e encontrou espaço para expansão, sobretudo, na fronteira agrícola, o que permitia, também, evitar mexer nas estruturas agrárias de áreas, há muito tempo ocupadas. Os programas de reforma agrária tendiam, nesse contexto, a ter dimensões modestas e a serem executados dentro do modelo de gestão centralizada por órgãos da esfera federal.

O INCRA é essencialmente produto das fases anteriores do Governo Federal, sempre esteve posicionado, de forma secundária, entre os organismos federais, não valorizando o processo de descentralização. Nas palavras de um ex-dirigente do INCRA comprova-se essa afirmativa:

*“A tradição de gestão centralizada do INCRA merece lugar de destaque na discussão da descentralização das ações do Programa de Reforma Agrária, uma vez que ela está impregnada na cultura organizacional, mas também nas normas e nas práticas da instituição. E isso não se manifesta apenas em Brasília. Repete-se na estrutura “descentralizada” do INCRA nos estados, e é revelada no isolamento que as Superintendências mantêm de organismos estaduais, com raras exceções”* (citado por ARAÚJO, 1998:39)

Isso fazia dos assentamentos verdadeiros territórios federais no âmbito dos municípios. A visão dominante entre os prefeitos é que “o assentamento é do INCRA” (portanto, do Governo Federal); seus moradores são considerados “cidadãos federais” (ARAÚJO, 1998:39). A descentralização, portanto, ao requerer o envolvimento de outros atores (instituições públicas, entidades e organizações da sociedade civil), não aparece como tarefa simples, pois não encontra, no INCRA, tradição instalada para o exercício de trabalhos articulados com outras esferas de poder, que são exigidas em um modelo de gestão descentralizado. A reestruturação do INCRA torna-se inevitável.

A discussão, a partir do início dos anos 90, reflete uma revitalização e ressignificação da demanda por reforma agrária, não a partir apenas dos “sem-terra”, mas também de todo o

conjunto de trabalhadores (inclusive de assalariados rurais), colocando no centro do debate político a questão da agricultura familiar. Assim, reforma agrária é vista como um processo que se sobrepõe ao INCRA, pois não basta instalar os “sem-terra” nos assentamentos.

A nível nacional, os movimentos sociais<sup>2</sup> estão buscando maior e melhor organização. Discute-se a viabilidade econômica dos assentamentos e se mobilizam, em torno de agendas amplas que vão além da “luta pela terra”, para negociar condições de produção e comercialização, melhorias nas áreas de educação, saúde e infra-estrutura, além de programas para a juventude rural.

*“Com estas demandas dos movimentos sociais, o INCRA não tem condições, isoladamente, de resolver as questões de desapropriação, assentamento e desenvolvimento da Reforma Agrária, tendo que, necessariamente, construir parcerias com as instancias estaduais e municipais e com organizações não governamentais” (DESCENTRALIZAÇÃO..., 1997).*

Segundo BUARQUE (1999), o INCRA adere à linha geral das iniciativas do Governo Federal, conforme diretrizes do Novo Mundo Rural que está calcada no

*“reforço das responsabilidades nos segmentos estratégicos nacionais e nas atividades de regulação, eventualmente no tratamento da questão espacial e regional, ao mesmo tempo em que crescem a importância e a responsabilidade das administrações estaduais e municipais na promoção do desenvolvimento de regiões e sub-regiões brasileiras”*

Dessa maneira, BUARQUE (1999:19) afirma que

*“a ampliação das metas de assentamento e de população assentada e a nova concepção de assentamentos como base do desenvolvimento local, demandam grande esforço de parceria e de envolvimento e mobilização das diversas instâncias públicas e da sociedade”.*

O autor indica ainda quatro formas de redistribuição de responsabilidades e de poder decisório:

---

<sup>2</sup> Para SCHERER-WARREN, movimentos sociais são “as formas de ações coletivas reativas aos contextos histórico-culturais nos quais estão inseridos, podendo ocorrer sob a forma de denuncia, protesto, explicitação de conflitos, oposições organizadas, cooperação e parcerias para a resolução de problemas sociais”. É, portanto, um conjunto de práticas sociopolítico-culturais que visam a realização de um projeto de mudança, sendo a síntese de múltiplas práticas, produto de articulações de sujeitos e associações civis”(SCHERER-WARREN, 1999:15-16)

- redefinição das funções e responsabilidades do INCRA com reforço da autonomia e dos espaços de atuação das superintendências regionais;
- repasse das atividades e poder decisório para estados e municípios, concentrando na instância pública federal as responsabilidades indelegáveis;
- transferência de poder decisório para a sociedade, por intermédio de Conselhos Estaduais e Municipais de reforma agrária, nos quais os atores sociais, incluindo trabalhadores rurais com suas representações que participam da definição de políticas e diretrizes para as ações de desenvolvimento dos assentamentos e da produção familiar;
- transferência para organizações não-governamentais das atividades de execução de projetos e prestação de serviços e ações de desenvolvimento nos assentamentos e na produção familiar.

Com estas colocações, percebe-se que o processo de descentralização das ações de reforma agrária e de apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar, ainda se moldam e estão sendo recentemente incorporadas aos contextos regionais. No caso das regiões sul e sudeste do Estado do Pará, como será demonstrado posteriormente, não é diferente e representam um dos grandes desafios dos atores locais, quanto ao estabelecimento de espaços de diálogo voltados à efetivação das políticas sociais.

### **1.1.5 Descentralização e participação popular**

“Para realizar a participação, é preciso encarar o poder de frente, partir dele, e, então, abrir os espaços de participação” (DEMO, 1986:20)

A afirmativa de DEMO traz a problemática central nos processos de descentralização das políticas sociais, onde a participação popular é fundamental para a gestão dos programas e projetos a serem implementados e que implicam, inevitavelmente, em alterar as tradicionais

relações de poder local. Alterá-las, sim, pois participação não é ausência, eliminação ou superação do fenômeno de poder, mas *outra forma de poder*. Trata-se de outra forma de intervir na realidade, em que o diálogo aberto com os diversos interessados pela política social em questão, é um reconhecimento não mais como objeto ou clientela, mas como sujeitos do processo.

Não há processo participativo, sem que aconteça alguma alteração na estrutura das desigualdades sociais; e a redução das desigualdades só pode ser fruto de um processo de participação. Dessa forma, compreende-se a participação popular como um processo de conquista, que não se acaba. Por isso, coloca-se que a participação não pode ser uma dádiva, porque não seria um processo de conquista, nem realizaria a fundamental promoção social dos envolvidos; não pode ser entendida como concessão, porque não é um fenômeno residual ou secundário das políticas sociais e, finalmente, não pode ser entendida como algo pré-existente, porque o espaço de participação não é concebido previamente (DEMO, 1986:18).

A partir do processo de democratização do Estado, o ideário da descentralização das políticas sociais ativa, na sociedade civil, a necessidade de abrir interlocuções com o governo, principalmente com os governos locais e regionais (SCHERER-WARREN, 1999:63). Assim, a descentralização contribui para a democratização dos processos decisórios e fortalece o poder local, ampliando as oportunidades ao cidadão e às organizações da sociedade civil de escolha e decisão sobre seu destino, nas formulações imediatas e diretas das necessidades e alternativas de desenvolvimento local. Maior proximidade das comunidades, maior conhecimento dos problemas locais, maior facilidade de diálogo entre os atores sociais, menor escala de negociação, maior capacidade de controle da gestão pública, sem a mediação das estruturas políticas distantes são alguns dos fatores gerados pela descentralização, que favorecem a democracia.

**Quadro 2 – Conceitos de sociedade civil, comunidade e atores sociais**

**Sociedade civil** é a capacidade histórica de a sociedade assumir formas conscientes e políticas de organização. A sociedade é fundamentalmente organizada através de elementos institucionais, o que lhe permite a face de persistência histórica, de preditível, de planejável, o que dá origem à rotina social e ao mesmo tempo sua tendência à mediocridade, na qualidade de instrumentos de manutenção da ordem vigente (DEMO, 1986:26-27)

**Comunidade** é um grupo social espacialmente localizado, de dimensão populacional restrita, relativamente homogêneo e organizado e politicamente consciente (DEMO, 1986:71).

**Atores sociais** são as instituições e organizações governamentais ou não governamentais que atuam com a agricultura familiar e que desenvolvem projetos pertinentes ao seu desenvolvimento (ROVER, s.d:34)

Isso reflete no efeito contraditório da descentralização sobre a democracia e a participação: de um lado, transfere autoridade e responsabilidade decisória para as forças políticas dominantes nos microespaços, tendendo a reforçar as estruturas de poder local; de outro lado, contudo, estimula o envolvimento e interesse das comunidades e dos atores sociais, promovendo a consciência da sociedade e a reeducação política no município e na comunidade. Assim, prepara as condições para uma efetiva e profunda mudança da cultura política e ajuda na consolidação da democracia e da gestão participativa.

Ainda assim, com todos os elementos que envolvem as relações sociais, locais e regionais; a descentralização e o fortalecimento do poder local são fatores decisivos para a participação e para a democratização do processo decisório e, de resto, para a própria educação política da sociedade. Além de contribuir para a efetividade das iniciativas e ações do planejamento, a descentralização tem um papel pedagógico na formação de uma cultura democrática que reestrutura a própria hegemonia e a prática política no plano local, transferindo para a comunidade a responsabilidade e a capacidade de decisão e escolha sobre seu futuro. Mesmo que possa, inicialmente, reforçar a cultura política dominante nos microespaços, a relação com sua realidade e a participação direta nas decisões devem levar a novas formas de fazer política e de responsabilidade nas decisões (BUARQUE, 2002:54-56).

Os principais espaços para a participação dos sujeitos sociais na implementação e gestão dos programas e projetos governamentais tem sido os canais institucionais, que incluem as parcerias entre as esferas estatal e a sociedade civil como os Conselhos Municipais/Regionais as campanhas emergenciais e ações sociais que valorizam o voluntariado e agregam um diferenciado conjunto de atores sociais; e os fóruns temáticos permanentes ou conjunturais<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Essas questões serão tratadas no decorrer deste trabalho.

## 1.2 CLIENTELISMO NA FORMAÇÃO DA SOCIEDADE BRASILEIRA

As práticas clientelistas, vigentes na região sul e sudeste do Pará, reapresentam à arena política formas tradicionais de mando e cooptação políticas que vêm marcando, desde a colônia, as relações entre estado e classes populares no Brasil (LENARDÃO, 1999:2). Os setores populares continuam a ser objeto de intensos mecanismos que pretendem seu controle, administração e manipulação, visando à minimização do impacto de suas possíveis intervenções no processo político de gestão da coisa pública. A retomada dos direitos democráticos, no pós-ditadura (início dos anos 80), não exclui o desenvolvimento de dispositivos de cooptação política que servem de contrabalanço à crescente participação política dos setores populares.

Discutir o clientelismo é fazer referência às normas de participação política, presentes na organização política brasileira. Dentre elas, não é de menor importância a frequência dos processos de cooptação política, principal objetivo das práticas clientelistas. Para SCHWARTZMAN (1970, citado por LENARDÃO, 1999:4), houve na política brasileira o predomínio histórico dos sistemas de cooptação em detrimento das estruturas de representação.

### 1.2.1 O clientelismo no período colonial

O clientelismo na política brasileira tem sua origem no período colonial. É possível vislumbrá-lo nas relações estabelecidas entre os grandes senhores de engenho e seus colonos livres, agregados e os agricultores pobres que rodeavam o latifúndio. A ausência, quase total, do Estado, no período colonial, levava ao reforço do senhor de engenho como senhor absoluto, não só de poder econômico como também de poder político.

O poder econômico e o poder político habitavam o mesmo lugar, a Casa Grande. O espaço público e o privado eram indistintos. A partir da Casa Grande, organizavam-se as atividades de caráter público (como as de governo), as atividades de trabalho e até as religiosas.

### Quadro 3 – Classes sociais rurais no Brasil

A estrutura das classes sociais rurais no Brasil divide-se em dois estratos distintos: os que tem a posse e o domínio da terra e de outros meios de produção, e os que só possuem, como meio de sobrevivência, a força de trabalho. A classe dos proprietários rurais, pode ser dividida em três subclasses: a dos **grandes**, dos **médios** e dos **pequenos** proprietários, tendo-se em vista o módulo rural de cada região brasileira. Na subclasse dos pequenos e médios proprietários, ainda podemos distinguir o grupo de **arrendatários** e dos **parceiros**, que embora não possuam a “posse direta da terra”, ainda assim detém a posse temporária da terra, a “posse indireta”, por meio de contratos verbais ou escritos, de acordo com os costumes de cada região. Gravitando em torno de todos estes estratos, encontra-se a grande legião de **trabalhadores rurais**, inteiramente despossuídos de qualquer tipo de domínio ou de posse dos instrumentos de produção.

Por **latifúndio** entende-se o imóvel rural que a)- excede a dimensão máxima fixada na forma do artigo 46§ 1º alínea “b” da lei N. 4.504 de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra), tendo em vista as condições ecológicas, sistemas agrícolas regionais e o fim a que se destina; b)- não excedendo o limite referido e tendo área igual ou superior à dimensão do módulo de propriedade rural, seja mantido inexplorado em relação às possibilidades físicas, econômicas e sociais do meio, com fins especulativos, ou seja, deficiente ou inadequadamente explorado, de modo a veredar-lhe a inclusão no conceito de empresa rural (BARROS, 1994:460, 629).

Para GRZYBOWSKI (1991:57-58, a categoria social **latifundiário** é uma conquista histórica das lutas dos movimentos sociais rurais, apesar desta categoria **latifúndio** não dar conta inteiramente da concentração e das relações existentes no campo.

Para MEDEIROS (1989) **arrendatários** e **meceiros** eram os que trabalhavam em terra alheia, entregando uma parte do que produziam, geralmente a metade, a título de renda da terra.

A dependência, principalmente a material, era a marca das condições subalternas a que estavam sujeitos os homens livres pobres<sup>4</sup>, especialmente os agregados e pequenos lavradores. Para SCHARWZ (1992:16), o acesso dos homens livres pobres à vida social e à bens de consumo dependia essencialmente do *favor*. O *favor* nasce da relação de desigualdade, geradora da dependência. Para o autor, o *favor* é

<sup>4</sup> SCHARWZ aponta que a colonização produziu, com base no monopólio da terra, três classes de população: o latifundiário, o escravo e o “homem livre”, na verdade dependente. Nem proprietário, nem proletário (SCHARWZ, 1992:15-16).

*“o mecanismo através do qual se reproduz uma das grandes classes da sociedade, envolvendo também outra, a dos que têm. (...) com mil formas e nomes, o favor atravessou e afetou no conjunto a existência nacional, ressalvada sempre a relação produtiva de base, esta assegurada pela força”.*

Consolidada como prática nas relações sociais entre essas duas classes sociais, a relação de clientela passava a perpassar todas as demais atividades sociais. Da mesma forma, a rede de dependência que amarrava os pequenos lavradores aos latifundiários, não deixava de ser produto da violência dos últimos sobre os primeiros. PRADO JR. (1966, citado por LENARDÃO, 1999:16-17), relata a disputa de classes que ocorria em torno da produção de aguardente que fora *“... definitivamente proibida pelas autoridades da metrópole e da colônia, sob severas penas, que iam até o confisco dos bens dos transgressores”*. Caso semelhante ocorreu com a cultura do algodão.

Impedidos de desenvolverem de forma autônoma suas lavouras, criam-se condições para a grande dependência dos lavradores pobres em relação aos senhores de engenho. Dependiam deles para socorros materiais, médicos e outros produtos que necessitassem, assim como para o arrendamento de plantio de cana. Tamanho grau de dependência dava ao fazendeiro a oportunidade de ampliar seu poder econômico através da ascendência social e política. Para isso buscava transformar sua capacidade de “ajuda” aos dependentes em *dívida e favor* que ficariam lhe devendo.

Trocando seus *favores* por lealdade, o senhor do engenho transformava os colonos e agregados em sua clientela, num grupo de homens a ele vinculados, leais a ele. Na ausência de um poder público estatal que pudesse socorrê-los, restava-lhes encostar em algum grande senhor de engenho na busca de ajuda às suas necessidades. Desenvolvem-se entre esses indivíduos as relações de compadrio vertical; o senhor de engenho passando a ser solicitado para o apadrinhamento dos filhos dos colonos e agregados, camuflando e reforçando ainda mais os laços de dependência.

A presença do *favor*, como mecanismo da relação social, a partir de uma estrutura fundada na escravidão e no controle sobre os homens livres e pobres, tem como principal traço a circunscrição do espaço privado que está sob o controle do senhor do engenho. Tal situação resultava da ausência do poder público ou da sua omissão. Os senhores de engenho assumiam grande número de funções do Estado em relação aos seus dependentes. Com isso, o espaço público de exercício de direitos e deveres é substituído pelo espaço privado, ocupado pela influência, favores e mando do senhor de engenho.

LENARDÃO (1999:19) aponta que numa situação como essa, risca-se das alternativas sociais a possibilidade da cidadania, só possível na vigência do espaço público. É a cultura política do cliente e, não, a do cidadão. A relação de clientela é uma relação privada, não-pública, ainda que realizada no espaço público. Os direitos de âmbito público articulavam-se, a partir da esfera privada.

MARTINS (1994:20) afirma que *“a política de favor, base e fundamento do Estado brasileiro, não permite, nem comporta, a distinção entre o público e o privado”*.

No final do século XVI, começam a surgir as vilas, pequenos povoados de homens livres e pobres, comerciantes e pessoas ligadas ao comércio de cana e escravos. Nessas vilas, são instaladas as primeiras administrações públicas e um certo aparato policial. O principal órgão da administração pública local era a câmara municipal, instalada como estrutura de poder público, mas não permitia a participação dos setores pobres da população. Para essas câmaras, só poderiam ser eleitos homens “bons” que, na verdade, eram homens de certas posses<sup>5</sup> (QUEIROZ, 1969:12).

As câmaras vão reproduzir o esquema clientelista, nascido no engenho, ao distribuir os serviços e a autoridade pública como doação ou como concessão. Portanto, o poder político dos proprietários rurais foi também exercido através das administrações municipais,

---

<sup>5</sup> LEAL (1949:65-66) e QUEIROZ (1969:15) afirmam que esses foram os primeiros espaços públicos constituídos no Brasil e que não permitiam a participação dos setores populares. As câmaras irão colocar sua estrutura e autoridade pública a serviço dos potentados rurais e dos interesses comerciais da metrópole.

colocando-se como instrumento do seu poder na ordem política (LEAL, 1949:66), como mais um mecanismo no domínio que essa classe exercia sobre as classes populares locais.

LEAL (1949:66-67) cita João Francisco Lisboa que descreve

*“...o imenso poder político (das câmaras municipais) que taxavam (...) aos artefatos dos ofícios mecânicos, à carne, sal, farinha, aguardente, ao pano e fio de algodão, aos medicamentos e ainda às próprias manufaturas do reino. Regulavam o curso e valor da moeda da terra, proviam tributos, deliberavam sobre estradas, missões, a paz e a guerra com os índios, e sobre a criação de arraiais e povoações. Prendiam e puniam a ferro funcionários e particulares, faziam alianças políticas entre si, chamavam finalmente à sua presença, e chegavam até a nomear e suspender governadores e capitães”.*

### **1.2.2 O clientelismo no período imperial**

Na segunda metade do século XVII, inicia-se um processo de fortalecimento do poder real com a revitalização da autoridade pública e a decadência do poder privado (LEAL, 1949:69-70). No cenário interno, via-se a consolidação da economia colonial com o incremento do comércio e a descoberta e exploração de minas, de minérios e pedras preciosas. No cenário internacional, a decadência do comércio de Portugal com as Índias. A estrutura social brasileira se complexifica e desenvolve-se economicamente. Além das atividades agrícolas, surgem aquelas ligadas ao comércio e ao crédito, favorecendo o aparecimento e consolidação de uma burguesia comercial que deterá, por um bom tempo, o monopólio dessas atividades (PRADO JR, 1966, citado por LENARDÃO, 1999:22). Do ponto de vista da construção institucional que forneceu a base para as relações políticas, no período do Império, poder-se-ia afirmar que tal estrutura não previa e nem desejava a participação popular<sup>6</sup>.

O Estado Brasileiro mantinha a tradição política colonial: excludente em relação às classes populares e autoritário. Tal cenário favorecia a presença das oligarquias e seus

---

<sup>6</sup> Embora legitimados por eleições, mesmo no período parlamentarista de nossa Monarquia (1847 a 1889), os partidos e seus deputados respaldavam-se, apenas, nos votos daqueles que pudessem provar ter renda, que fossem proprietários de terras ou de comércio, excluindo-se assim, os analfabetos, os menores de 25 anos, as mulheres, os escravos e trabalhadores em geral. Ou seja, mais de 90% da população. (MARTINS, 1986:40).

representantes no comando dos aparelhos de Estado assim como a escolha dos administradores dos municípios, dos membros do Poder Judiciário e Militar.

Após a independência, o Regime implementado no Brasil era liberal, embora fosse oligárquico na prática. As oligarquias consolidaram-se no Império e prosseguiram, dominando o poder político até quase a metade do século XX.<sup>7</sup>

Embora significasse, na prática, a aglutinação de dois ou mais grandes fazendeiros, sua distinção básica em relação ao mandonismo local individualizado do período anterior, refere-se à escala política de sua atuação, saindo da esfera local para uma esfera de representação mais geral, comumente a estadual.

No final da década de 1820, ocorreram alguns movimentos que buscavam reduzir a influência do poder local. Havia uma tendência à centralização, pois parte da antiga força política dos municípios transferia-se para os governos provinciais. Daí, a necessidade de colocar-se o poder dos latifúndios na forma de poder oligárquico, para que pudessem expressar seus interesses e poder sobre uma região e sua população.

A vinda do Príncipe Regente ao Brasil significou o início do fortalecimento dos aparelhos estatais, implicando uma divisão do espaço do poder, antes concentrado na Casa Grande e, agora, dividido com esses novos aparelhos. A ampliação e o fortalecimento do Estado levou à expansão do espaço público e de seu papel no cenário das decisões. A partir daí, a relação entre poder privado e poder público ganhou novos contornos.

O centro do poder político deslocava-se para os governos provinciais e para o governo central; o poder das grandes decisões estava nos gabinetes e na figura do Imperador. GRAHAM (1997, citado por LENARDÃO, 1999:27) coloca que, a partir de 1840, os grandes proprietários de terras investiram na consolidação da estrutura do governo central, pensando

---

<sup>7</sup> Para LENARDÃO (1999:24), oligarquia significa *governo em que a autoridade está nas mãos de poucas pessoas, de alguns grupos econômicos que, governando em nome do povo, visam efetivamente a seus próprios interesses*. No Brasil, somou-se a isto a característica de governo baseado e controlado por famílias patriarcais.

no seu controle: (...) *os homens de posse se apropriaram do governo central, contando então com o clientelismo para manter localmente sua dominação (...)*".

Uma afinada aliança entre o governo central e os que detinham o poder local se estabelece, e o clientelismo forjava os vínculos essenciais do sistema que girava em torno da autoridade central. Os líderes locais precisavam das nomeações para cargos de autoridade, a fim de estender sua clientela e manter seu poder e *status*. Ao mesmo tempo, o governo central dependia da influência desses homens nas mais remotas localidades, para reforçar o seu poder.

Esse mecanismo levava ao desenvolvimento das trocas de favores. Liberava-se recurso público para as localidades que prometessem apoio político e castigava-se, com escassez de recursos, os inimigos políticos. Se antes, os senhores que dominavam as localidades sustentavam o clientelismo apenas com recursos próprios; de agora em diante, encontram nos cargos e recursos públicos do Estado uma nova frente para sustentar os favores à sua clientela.

Assim, os recursos do Estado são manipulados pelos grupos políticos que o dominam, para ampliarem seu próprio poder, sempre em benefício de interesses privados aos públicos.

As oligarquias regionais passam a disputar politicamente o espaço do Estado, fonte de recursos e de força política. A disputa eleitoral ocorria mesmo entre as várias oligarquias que queriam dominar o governo provincial. O empreguismo, no setor público, torna-se prática firmada na vida política. Quando se alternavam diferentes grupos no comando de um município ou de uma província, trocavam-se boa parte dos funcionários. Saíam as pessoas da clientela de um grupo e entravam as pessoas da clientela do novo grupo dominante. É o critério do apadrinhamento que preenche os cargos no judiciário, no aparato militar e até na vida acadêmica (LENARDÃO, 1999:32). Assim, o oligarca<sup>8</sup> aproveita-se das rendas e do

---

<sup>8</sup> CARONE (1978, citado por LENARDÃO, 1999:33) define o oligarca a *um coronel como outro qualquer, ou um representante dele, que se mantém pela liderança, pelo autoritarismo e pelos favores que concede a seus aliados*.

poder do Estado para uma política individual, de onde tira os recursos para sustentar os favores que concedidos.

Essa situação de dominação, assentada no poder econômico e influência de oligarquias locais e regionais, estendeu-se por todo o período imperial. No entanto, mudanças sócio-econômicas causadas pela abolição da escravatura e a transição do trabalho escravo para o trabalho livre, a entrada de imigrantes, o desenvolvimento de uma rede de transportes (especialmente as ferrovias), o início do processo de industrialização e o estímulo à urbanização abalaram o poder e o prestígio da Monarquia, enfraquecendo o poder e a influência das oligarquias rurais.

### **1.2.3 O clientelismo no período republicano**

As transformações citadas, anteriormente, implicam em uma fase de transição no processo de desenvolvimento sócio-econômico e político brasileiro. A essa época de crise e instabilidade, consolida-se o coronelismo que tem suas raízes no período colonial, no mandonismo local do senhor de engenho e passa a comandar a política local e regional e, freqüentemente, funciona como o Estado informal. O coronelismo foi o modelo político implementado especialmente no interior do País, ajustando a tradição do mando local às novas exigências da época.

A partir de 1882, inicia-se uma espécie de democratização dos processos de seleção de alguns cargos importantes nos municípios e províncias, através de escolhas eleitorais, fazendo com que as elites latifundiárias também desejassem o controle dos votos e dos processos eleitorais. Para LEAL (1949:19-20) esses são os indícios das práticas políticas de dominação conhecidas como coronelismo.

Os processos eleitorais permitiam aos indivíduos, que não pertenciam à classe dos latifundiários, o acesso aos postos em disputa. Por consequência, a tranqüila supremacia política do fazendeiro da época colonial já não era tão facilmente mantida. Essa classe dominante foi obrigada a competir com médicos, advogados, comerciantes, militares, funcionários públicos. Para manutenção de seu *status* político, usava de recursos próprios para atrair seus eleitores e, quando no poder, usufruía, de forma indiscriminada, os fundos públicos e a administração com favores que pudessem preencher as necessidades de seus eleitores.

LEAL (1949:20) define o coronelismo<sup>9</sup> como um sistema político “*dominado por uma relação de compromisso entre o poder privado decadente e o poder público fortalecido*”.

Já WEFFORT (1980:28) caracteriza o coronelismo como uma forma de dominação que concentrava sua atuação no espaço circunscrito do governo local. Seu *habitat* era o município do interior, o que equivale a dizer, os municípios rurais. Por consequência, o isolamento social da localidade semi-urbana, acompanhada da rarefação do poder público, “*é fator importante na formação e manutenção do coronelismo, que se caracteriza pela incursão do poder privado no domínio político*”.

Ao final do século XIX., o florescimento do coronelismo foi favorecido pela presença precária do poder federal nos municípios do interior, colocando-se, portanto, como a única instituição viável de poder em sua maioria, embora a ascendência do coronel derivasse *naturalmente* da sua condição de proprietário rural. A incapacidade do Estado para cumprir a lei e para fazer funcionar a justiça levava à formação de exércitos particulares dos grandes fazendeiros. Os chefes latifundiários, com ou sem o título de coronel, punham-se como

---

<sup>9</sup> LEAL ainda concebe coronelismo como *resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada. (...) É antes uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa. (...) Não é possível, pois, compreender o fenômeno sem referência à nossa estrutura agrária, que fornece a base de sustentação das manifestações de poder privado ainda tão visíveis no interior do Brasil*”(LEAL, 1949:20).

verdadeiros *lordes da violência organizada*<sup>10</sup>. A formação de sua liderança compunha-se, por um lado, pelo mandonismo político e, por outro, pela fragilidade dos poderes centrais. O espaço de luta do coronel era o município, onde disputava com seus rivais o controle dos processos administrativos e legislativos. Seus dependentes eram seus eleitores.

JANOTTI (1989:7) entende que o coronelismo é

*“...o poder exercido por chefes políticos sobre parcelas do eleitorado, objetivando a escolha de candidatos por eles indicados. O coronel é sempre alguém de reconhecida autoridade e prestígio que possui, potencialmente, possibilidades de atender às demandas de sua clientela, sejam elas públicas ou privadas”.*

A autora ainda indica que *“os coronéis podem ser vistos como representantes da oligarquia agrícola-mercantil que controla o poder público e orienta suas decisões no sentido de afastar as demais classes do poder e de manter seus privilégios”* (JANOTTI, 1989:8). Sua força era medida pelo número de votos que pudesse obter, ou colocar à disposição dos candidatos a quem apoiava. Não era incomum suas vitórias eleitorais serem obtidas, através de fraudes, e garantidas pela existência do voto de cabresto, do curral eleitoral.

O controle e coordenação da vida político-partidária que o coronelismo garantia, em nível municipal, estavam ligados à sua articulação com as esferas estaduais e federais, principalmente pela escassez de recursos financeiros necessários à administração das localidades. A capacidade tributária dos municípios era muito débil e insuficiente perante suas necessidades. Tal situação consolidou a dependência financeira em relação aos Estados (anteriormente às províncias) e à União. Com isso, o coronel aparece sempre em sintonia política com a classe hegemônica. Portanto, as relações clientelistas não só organizam o domínio político local, como servem também à estruturação da relação política local, estadual

---

<sup>10</sup> JANOTTI mostra que, *nos meios de comunicação, é comum apresentar o coronel como um fazendeiro rústico, autoritário, bruto, ignorante, dispondo da vida dos demais habitantes do lugarejo em que reside* (JANOTTI, 1989:8).

e federal. Nesse quadro, o espaço público estatal continua subordinado às barganhas, às trocas de favores que resultam do clientelismo praticado.

Os anos de 1930 marcaram uma virada na evolução histórica do Brasil; a industrialização foi estimulada, acelerando o desenvolvimento urbano e a integração do interior aos principais centros urbanos, retirando-os do isolamento. O Estado se fortalece com as iniciativas do Governo Vargas, incorporando novos atores sociais como os empresários e setores da classe média (profissionais liberais, técnicos etc.) que dividirão o poder com as oligarquias rurais, alterando as características do domínio tradicional exercido pelo coronelismo.

#### **1.2.4 O clientelismo de 1930 a 1990**

Após a revolução de 1930, segue um processo de liberalização que incluía o aumento do número de partidos políticos de diferentes tendências ideológicas, ampliando as opções do eleitorado. Com a extensão do voto secreto, o eleitor, encorajado e com maior liberdade de escolha, minaria o poder pessoal dos coronéis (LENARDÃO, 1999:43). LEAL (1949:253) avalia que *“a ampliação do regime representativo incorporou à cidadania ativa um volumoso contingente de eleitores, embora incapacitados para o consciente desempenho de sua missão política”*.

Para LEAL, as práticas políticas coronelistas continuaram nos municípios do interior brasileiro, porque

*“... com a República, a extensão do direito de sufrágio deu importância fundamental ao voto dos trabalhadores rurais. Cresceu, portanto, a influência política dos donos de terras, devido à dependência dessa parcela do eleitorado, conseqüência direta da nossa estrutura agrária, que mantém os trabalhadores da roça em lamentável situação de incultura e abandono. Somos, neste particular, legítimos herdeiros do sistema colonial da grande exploração*

*agrícola, cultivada pelo braço escravo e produtora de matérias primas e gêneros alimentícios destinados à exportação. A libertação jurídica do trabalho não chegou a modificar profundamente este arcabouço, dominado ainda hoje, grosso modo, pela grande propriedade e caracterizado, quanto à composição de classe, pela sujeição de uma gigantesca massa de assalariados, parceiros, posseiros e ínfimos proprietários à pequena minoria de fazendeiros, poderosa em relação aos seus dependentes, embora de posição cada vez mais precária no conjunto da economia nacional” (LEAL, 1949:253).*

O regime federativo também contribuiu para a produção do fenômeno: ao tornar inteiramente eletivo o governo dos Estados, permitiu a montagem, nas antigas províncias, de sólidas máquinas eleitorais que determinaram a instituição política dos governadores, repousada justamente no compromisso coronelista.

O período do Estado Novo produziu uma forte concentração de poder no Executivo Nacional e na burocracia estatal. O Poder Executivo Nacional detinha o monopólio nas decisões sobre o crédito, a importação, a exportação, isenções fiscais, alocação de recursos para a indústria etc., garantindo efetivo controle sobre as máquinas políticas estaduais e locais, o que facilitou o reforço da política de clientela, centrada no Executivo Federal.

Entre os anos de 1946 a 1964, considerado um período de democratização do País, houve expressivo aumento da participação popular na vida política, em especial da classe trabalhadora urbana, com suas greves e manifestações pelo salário-mínimo e pelo cumprimento da legislação trabalhista. Além disso, a participação das classes populares na eleição para a presidência da República e a formação da Assembléia Constituinte de 1945 trouxeram importantes mudanças para a política Nacional. Neste cenário, as oligarquias rurais, os empresários e industriais, a pequena burguesia e as classes populares disputavam a viabilização de seus diferentes interesses.

Nos primeiros anos da década de 50, o clientelismo local ganha destaque com a ascensão de Jânio Quadros ao governo da cidade de São Paulo e sua extensa rede de relações clientelistas que articulava as lideranças de bairros, através das Sociedades Amigos de Bairro.

O clientelismo aparece como um dos principais componentes do patrimonialismo<sup>11</sup>. Como forma tradicional de dominação, é comum o uso do recrutamento de funcionários, via distribuição de cargos. Isso ocorre, quando o agente público é percebido como um cliente que recebe um cargo em troca de apoio político a um sujeito privado. As relações que se estabelecem são de fidelidade pessoal e servilismo.

A sobrevivência do patrimonialismo imprime um forte caráter privatista e excludente das estruturas do poder público. É importante observar também que, nesse período, boa parte da participação política das classes populares acontecia subordinada a líderes de partidos políticos, ligados às classes dominantes. O fenômeno de adesão das classes trabalhadoras aos representantes dos interesses dos grupos dominantes da sociedade ficou conhecido por populismo.

No entanto, WEFFORT (1980:163) alerta que “*neste mesmo processo de incorporação, as classes populares trazem para o cenário político suas insatisfações presentes e tendem a converter-se em permanente ameaça de superação do status quo*”. E assim, a marca da dominação política populista é a instabilidade, gerada pela situação ambígua que deriva da presença popular na cena política, legitimando a dominação populista, ao mesmo tempo que ameaça ir além das suas divisórias, exigindo seus reais interesses (LENARDÃO, 1999:47).

O choque entre os diferentes caminhos nascidos na democracia populista, levou as classes dominantes da sociedade brasileira a convocar as Forças Armadas para assumir o controle do Estado, em abril de 1964, e excluir, violentamente, as classes populares do palco da política brasileira. Entre as causas fundamentais do Golpe Militar de 1964 estava a necessidade de barrar os movimentos reivindicatórios das classes populares urbanas e rurais,

---

<sup>11</sup> SEIBEL (1993:58-59), afirma que o patrimonialismo é uma forma de dominação tradicional, que se desenvolve basicamente no seio das economias agrárias. A origem do poder patrimonial provém de relações familiares ou de grupos, baseado num código de tradição e centrado na figura pessoal do senhor ou chefe. Como decorrência, o cargo torna-se propriedade do senhor ou do grupo, dispondo de um “direito privado”. De nomeações, sempre de acordo com seus interesses em detrimento dos interesses de caráter público.

que cresciam e se fortaleciam sob a bandeira da Reforma Agrária e melhoria das condições de vida no campo e na reação para impedir a deterioração dos salários.

Sob o aparato militar, o Estado Brasileiro deixava de lado a ambigüidade que caracterizava a democracia populista e revelava-se, claramente, como um instrumento da dominação burguesa. Com isso, estavam contemplados tanto os velhos latifundiários como o grande empresariado moderno, nacional ou associado ao capital estrangeiro. Contra as classes populares, como diz IANNI

*“(...) todo o peso do aparato repressivo do Estado é posto contra a classe operária e o campesinato(...) o planejamento governamental, a representação política, a censura, a política de arrocho salarial, a intervenção nos sindicatos urbanos e rurais, a destruição das ligas camponesas, a prisão, seqüestro, assassinatos, e desaparecimento de operários e camponeses, tudo isto serve ao capital”*(IANNI, 1985:100-101)

O Estado firma-se como um Estado despótico, autoritário em relação aos interesses das classes populares.

Na década de 70, a figura do coronel, homem forte da política local, cuja prática personalista era acentuada, havia perdido parte da sua importância na política Nacional. PANG (1979, citado por LENARDÃO, 1999:48) cita que “... depois de 1945, o coronel está desaparecendo rapidamente (...) hoje em dia (1970) o coronel, ou o mais respeitado chefe político, é freqüentemente um homem de nível universitário, muitas vezes um advogado ou um médico”.

A política Nacional da Ditadura organiza-se também, estruturando suas bases de poder em nível municipal, esforçando-se por atrair para o partido oficial (ARENA<sup>12</sup>) os chefes locais com alguma importância. Os governadores-interventores e os deputados da “ordem” articulavam tal estrutura, garantindo que, na maioria dos pequenos municípios do interior, se

---

<sup>12</sup> Aliança Renovadora Nacional (ARENA), essencialmente afinado com o regime militar.

reproduzisse o centralismo, o autoritarismo e a desconsideração pela inclusão dos setores populares na vida política.

Surge uma nova elite que ascendia ao poder municipal em detrimento da hegemonia dos velhos coronéis. A marca distintiva das novas elites era sua inclinação à ação burocrática na condução das políticas públicas e pelo discurso ideológico, destacando o conhecimento técnico e a competência pessoal. Parte significativa dos membros da nova elite diferenciava-se aos mandões anteriores pelo nível de escolaridade e pelo desprezo aos antigos chefes locais.

A nova elite do município utiliza-se do exclusivismo do contato e relação com as autoridades estaduais e federais para montar as redes de patronagem e clientela. Da mesma forma que os antigos chefões, “*esta nova elite troca bens e serviços públicos por votos para o partido oficial*” (REIS, 1988, citada por LENARDÃO, 1999:51).

A autora afirma ainda que o “*clientelismo político no Brasil tornou-se mesmo mais disseminado sob o regime militar*”. Especialmente nos municípios de base rural, a burocratização implementada sob a ditadura apresentava uma “*relação simbiótica com o clientelismo*” (REIS, 1988, citada por LENARDÃO, 1999:51).

BURSZTYN (1984) demonstra que a centralização do poder no País coexiste com a manutenção das oligarquias locais. Ao mesmo tempo, o autor observa a diminuição do poder de mando dos velhos coronéis, proprietários de grandes extensões de terras que mantinham, sob sujeição, um número significativo dos seus trabalhadores. Para o autor, o que ocorria é que a articulação entre o Estado e as massas rurais dispensaria a mediação dos coronéis, substituindo-os pelos funcionários da tecnoburocracia que administravam e executavam os inúmeros programas de desenvolvimento rural implementados pelo Governo Federal, a partir dos anos 1970: crédito rural, cooperativismo, obras contra a seca etc.

Ainda, segundo BURSZTYN (1984:30-34) a presença marcante do Estado, através desses programas de apoio e desenvolvimento, era articulada à necessidade do poder central em garantir o apoio político das oligarquias regionais que, por sua vez, eram sustentadas pelo domínio político local.

Por essa razão, a intervenção do Estado operava-se pela reutilização de práticas comuns à política coronelista anterior: a manipulação dos recursos públicos para a manutenção e reforço de clientelas políticas dos chefes políticos dominantes nas regiões e localidades alvos dos programas e, por consequência, a distribuição dos recursos subordinada a uma lógica paternalista e autoritária<sup>13</sup>.

No entanto, MELLO (1988:108-109) aponta para uma clara transformação da estrutura de mando. Por um lado, “... *uma nítida continuidade dos mecanismos tradicionais: as famílias dos coronéis nos cargos públicos, com a posse das melhores terras (...) embora renovado o instrumental (repressor): exércitos particulares substituídos pela repressão institucionalizada nas delegacias de polícia*”. Por outro lado, “... *a polarização do poder pela emergência de novas forças sociais como a igreja progressista, sindicatos de trabalhadores rurais, associações etc*” que vão quebrando o mando, antes inconteste.

Na década de 1980, o uso de mecanismos de manipulação por grupos políticos dominantes continuava sendo o recurso utilizado nas estratégias de domínio político. POTENGY (1990:283-299) relata que as práticas clientelistas da farta utilização dos recursos públicos municipais, estaduais e federais, bem como o uso de bens particulares, da

---

<sup>13</sup> Para BURSZTYN “...*através dos mecanismos de redistribuição dos fundos públicos o sistema político local pode ser controlado pelo governo central, que se assegura, desta forma, da fidelidade e da obediência dos coronéis, a quem interessa sempre estar ao lado da ‘situação’ (...) este mecanismo tradicional de cooptação política de nível regional e local é reforçado ainda mais pela disseminação do crédito oficial, pelas agências de desenvolvimento e pelos programas e projetos regionais*” (BURSZTYN, 1984:31).

intimidação e da ameaça, eram utilizados pelos proprietários rurais, na tentativa de conseguir o controle político dos sindicatos rurais<sup>14</sup>.

Na década de 1990, o controle de parte dos aparelhos do Estado por famílias permanece como uma das características da organização política brasileira. A força da política patrimonialista foi detalhadamente revelada pela crise institucional, resultando no *impeachment* do presidente Fernando Collor, em 1991. A “... *apropriação privada do Estado brasileiro por parte de elites regionais corruptas e predatórias* (às quais o ex-presidente estava ligado) *ocorre sob as múltiplas formas de licitações, de realização de serviços e fornecimento de equipamentos públicos, bem como de nomeações que alimentam uma monumental rede de clientelas*” (TAVARES, 1998:299).

---

<sup>14</sup> Segundo Potengy, “... *para os proprietários rurais e usineiros, o controle do sindicato rural pode impedir seu alinhamento efetivo na luta reivindicatória mais geral da categoria. O sindicato, pela importância que assumiu perante os trabalhadores, como órgão representativo, transforma-se, também, num canal de legitimação para os políticos locais. Assim, embora o sindicato seja a negação da relação personalizada dos latifúndios, pode ser capturado pelas classes dominantes locais, apresentando-os como um elemento a mais na estrutura de poder local ou pode vir a se constituir neste novo mediador*” (POTENGY, 1990:285).

### 1.3 ESFERA PÚBLICA E ESPAÇO PÚBLICO E A PARTICIPAÇÃO NO PODER LOCAL

A construção das categorias centrais deste estudo – participação popular, relações de poder e dominação, clientelismo, esfera pública e espaço público – requer uma interpretação teórica baseada na teoria política e também na prática política dos atores sociais.

O estudo das dimensões teóricas dos conceitos discutidos neste trabalho levou-nos, como coloca TEIXEIRA (1998), a analisar algumas práticas das organizações no processo político, quando relacionamos Estado e Sociedade em uma determinada configuração territorial. Procuramos também distinguir “esfera pública” de “espaço público”, não apenas para delimitar a categoria a ser teorizada, mas para selecionar, de forma efetiva, qual a melhor relação conceitual a ser empregada à dinâmica social nas regiões sul e sudeste do Pará.

Com a descentralização do Estado Brasileiro, ocorrem mudanças na dinâmica social e institucional, onde os atores sociais buscam, através de diversas estratégias de ação, a melhor forma de inserção política.

O que estamos apresentando é a discussão sobre o fenômeno do surgimento de arenas de debate e negociação entre atores, vinculadas à estrutura do Estado, com a representação da sociedade civil. Nesse caso, temos a composição, por exemplo, dos Conselhos Municipais que podem ter, ou não, poder decisório, ou apenas caráter consultivo. Por outro lado, surgem espaços mais amplos, auto-organizados, de interação entre os atores da sociedade civil, tematizando questões, formulando proposições e questionando as ações e decisões do Estado que caracterizamos como espaços públicos. Nesse caso, fazem-se presentes também os fóruns e redes, criados em torno de determinadas demandas sociais.

A diferenciação é fundamental, pois, como coloca TEIXEIRA (1998:18): “...*tal diferenciação tem implicações relativas ao papel da participação no que diz respeito a seu*

*caráter decisório ou de influência e ao de superação da contradição entre representação e participação*”. TEIXEIRA ainda apresenta a concepção de que “...participação ocorre no bojo da sociedade civil, onde os vários atores interagem entre si e em relação ao Estado [...] constituindo-se ações que se realizam de forma organizada e planejada ou, às vezes, espontânea, numa relação contraditória entre os diversos atores” (TEIXEIRA, 1998:17).

### **1.3.1 Os conceitos de espaço público e esfera pública**

Para HANNA ARENDT, o termo público denota dois fenômenos intimamente correlacionados, mas não idênticos. Em primeiro lugar, significa que

*“...tudo o que vem a público pode ser visto e ouvido por todos e tem a maior divulgação possível. Para nós, a aparência – aquilo que é visto e ouvido pelos outros e por nós mesmos – constitui a realidade”(...)  
“Uma vez que a nossa percepção da realidade depende totalmente da aparência, e portanto da existência de uma esfera pública na qual as coisas possam emergir da treva da existência resguardada, até mesmo a meia luz que ilumina a nossa vida privada e íntima deriva, em última análise, da luz muito mais intensa da esfera pública”.*

O termo público também significa

*“... o próprio mundo, na medida em que é comum a todos nós e diferente do lugar que nos cabe dentro dele. Este mundo, contudo, não é idêntico à terra ou à natureza como espaço limitado [...] tem a ver com o artefato humano, com o produto de mãos humanas, com os negócios realizados entre os que, juntos, habitam o mundo feito pelo homem. Conviver no mundo significa essencialmente ter um mundo de coisas interposto entre os que nele habitam em comum” (ARENDT, 1987:59-62).*

Há assim, duas dimensões distintas, porém relacionadas, entre o “público” que constitui a realidade e se faz presente na esfera pública e o “público”, produto da ação humana. São grandes as distâncias entre o que está presente na realidade da esfera pública e o resultado do produto da ação humana. Mesmo com a organização da sociedade civil, as garantias

individuais e coletivas, o aparato institucional que se apresenta à sociedade, as distorções entre os dois fenômenos do “público” estão, ainda, muito evidentes.

Uma série de conquistas da sociedade civil estão relacionadas ao processo de lutas históricas. Muitas se concretizaram na forma de leis que procuram oferecer garantias aos cidadãos, no que se convencionou chamar de direitos fundamentais. No entanto, essas garantias não estão sendo suficientes para evitar a exclusão social e a manutenção de minorias detentoras do poder. Mas podem constituir-se em instrumentos de luta contra a dominação, à medida que os espaços públicos propiciem o acesso aos excluídos na discussão de temas e ações coletivas que sejam de seu interesse.

HABERMAS (1984), relacionando o conceito de espaço público ao conceito de sociedade civil, define o espaço público como

*“...a esfera pública burguesa pode ser entendida inicialmente como a esfera das pessoas privadas reunidas em um público; elas reivindicam esta esfera pública regulamentada pela autoridade, mas diretamente contra a própria autoridade, a fim de discutir com ela as leis gerais da troca na esfera fundamentalmente privada, mas publicamente relevante, as leis do intercâmbio de mercadorias e do trabalho social”*(HABERMAS, 1984:42).

Afirma ainda que a esfera pública

*“...pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posições e formação de opiniões [...] seria um sistema de captação, com sensores que ampliam a pressão dos problemas, não apenas os detectam e identificam, mas os tematizam, dramatizam de tal forma que são levados em conta pelo parlamento, a esfera de decisão”* (HABERMAS, 1997:92-93).

Ao usar a expressão “espaço público”, HABERMAS (citado por TEIXEIRA, 1998:62) o concebe como *“...espaço de ação comunicativa, estrutura espacial de simples e episódicos encontros que podem ser generalizados e tornados permanentes: são os fóruns e arenas, que podem estender sua virtual presença a dispersos leitores, ouvintes ou telespectadores”*. Neste caso, refere-se a *“...uma estrutura espacial, de interações simples [...] intersubjetivas, aberto*

*ao diálogo dos participantes presentes ou potenciais, não tem papel de decisão, mas de formar opinião, de exercer influência política”.*

Nesse sentido, vamos utilizar o termo “espaço público” *“...para indicar a melhor dimensão aberta, plural, permeável, autônoma, de arenas de interação social que seriam aqueles espaços pouco institucionalizados”* (Teixeira, 1998:62).

Para HABERMAS: o

*“...espaço público funciona como um conceito normativo. As associações livres constituem entrelaçamentos de uma rede de comunicação que surge do entroncamento dos espaços públicos autônomos. Tais associações são especializadas na geração e propagação de convicções práticas, ou seja, em descobrir temas de relevância para o conjunto da sociedade, em contribuir com possíveis soluções para os problemas, e em interpretar valores, produzir bons fundamentos, desqualificar outros”* (HABERMAS, 1990:110).

Nesta distinção conceitual, a esfera pública seria a estrutura mista em que se verifica a presença da sociedade civil, mas de modo vinculado ao Estado por sua criação, composição e manutenção.

QUERÉ (1992) defende a noção de espaço público como

*“...comportando duas idéias essenciais: a de esfera pública de livre expressão, de comunicação e discussão, constituindo-se em instância mediadora ente a sociedade civil e o Estado, entre cidadãos e poder público administrativo; e a outra de uma cena pública, uma cena de aparecimento, a que tem acesso, alcançando visibilidade pública, tanto autores e ações, acontecimentos e problemas sociais”.*

HANNA ARENDT dá ao termo espaço público um significado em que o público seria a dimensão do *“... ser visto e ouvido por todos, onde todos vêem e ouvem de ângulos diferentes”* (ARENDT, 1981: 59-87).

TEIXEIRA defende a idéia de que há, então, duas instâncias que podem ser articuladas com papéis diferenciados, não dicotomizados, como coloca QUERÉ. Para o autor, a instância mediadora – esfera pública – também produz visibilidade, e as ações assim como os atores devem aparecer, porque a sociedade, como um todo, deve conhecer e debater as questões,

mobilizando-se para que as propostas sejam aceitas pelos agentes do Estado. De igual maneira, na outra instância – o espaço público – realizam-se debates e negociações entre os diversos atores, para que se formulem propostas a serem apresentadas na instância da esfera pública (TEIXEIRA, 1998:63).

Percebe-se, no entanto, que há uma pluralidade de esferas, o que dificulta seu equacionamento. Surge, então, uma questão central, que se relaciona em como articular essas instâncias (próprias da sociedade civil) com instituições governamentais (legitimadas formalmente pelo voto) numa sociedade fragmentada em grupos e classes e com interesses, às vezes, contraditórios?

HABERMAS (1990) auxilia na resposta à questão, quando apresenta o conceito de soberania dissolvida que

*“...faz-se valer no poder dos discursos públicos, que nasce de espaços públicos autônomos, mas tem de tomar forma nas decisões de instituições de formação de opinião e vontade concebidas democraticamente, porque a obrigação de responder pelas decisões requer uma responsabilidade institucional clara (HABERMAS, 1990:111).*

Decerto, uma soberania popular

*“...não poderá operar também sem a retaguarda de uma cultura política que lhe venha em apoio, sem as maneiras de pensar de uma população habituada à liberdade política: não há formação racional de vontade política sem o auxílio de um mundo de vida racionalizado” (HABERMAS, 1990:111).*

Assim, a sociedade civil não pode assumir responsabilidades que são do Estado, mas exercer uma função política sobre o Estado e o sistema político no sentido de que possam atender às necessidades do conjunto da sociedade.

Para evitar a contradição entre os interesses públicos e particulares, é necessário, segundo TEIXEIRA, a existência de organizações autônomas que se constituam como mediadoras entre a sociedade civil e a sociedade política (TEIXEIRA, 1998:64).

TOURAINÉ, sobre esta situação, afirma que “...na sociedade complexa, os grupos de interesses são numerosos e é indispensável que suas demandas sejam agregadas por agentes que façam a ligação entre a sociedade civil e a sociedade política” (TOURAINÉ, 1994:137 citado por TEIXEIRA 1998:64).

HABERMAS (1997) afirma que é preciso identificar os atores relevantes que constituem a esfera pública, propondo dois grupos fundamentais: os que falam e emergem do público, tomando parte da reprodução da esfera pública como componentes da sociedade civil (associações, organizações, movimentos que tematizam questões da vida cotidiana) e os que já ocupam uma esfera pública constituída para usá-la (funcionários públicos, partidos políticos), a fim de capitalizar seu poder social e convertê-lo em poder público.

TEIXEIRA afirma que a vida associativa moderna é

*“...permeada pela burocratização de grandes organizações, com formas corporativas de defesa e agregação de interesses, ação não transparente relativamente ao poder público e até com relações não democráticas entre os seus membros, dominadas por elites. A influência e poder político passam a atores coletivos e os grupos de interesse tendem a ter um status público. Instituídos pelo Estado que lhes atribui isenções, grupos têm acesso privilegiado aos meios de comunicação, monopólio de representação e participação em decisões políticas e implementação de políticas públicas”*

constituindo-se, segundo OFFE (1989), no chamado “neo-corporativismo”.

#### 1.4 – QUESTÃO DE PESQUISA

Como apresentado por SCHERER-WARREN (1999:49), decorrido o período do Regime Militar e iniciado o processo de redemocratização da sociedade brasileira, a participação popular na formulação e gestão das políticas públicas passou a fazer parte das diretrizes de ação dos movimentos sociais, que buscaram, para cumprir o objetivo, a aproximação com o poder público e seus representantes. Preocupados em manter sua autonomia e resguardar sua identidade, os atores sociais estabelecem novas relações institucionais, o que proporciona uma diversidade de situações, concepções e papéis centrados no processo de afirmação frente à nova realidade social, fruto do processo de redemocratização da sociedade brasileira.

Nas regiões sul e sudeste do Pará, houve um conjunto de fatores que motivou os movimentos sociais a buscarem os canais de negociação e diálogo com as representações do poder público: a municipalização e descentralização das políticas públicas promovidas pela Constituição de 1988; a forma de implementação e os impactos das políticas agrícolas e agrárias desenvolvidas pelo Estado nestas regiões, sobretudo, as políticas de reforma agrária e de apoio à agricultura familiar; e a concentração da propriedade da terra e dos recursos naturais sob o domínio das oligarquias locais. Em um contexto de péssimas condições de vida das populações rurais e com um histórico de violência contra os trabalhadores rurais, os quais buscaram se afirmar perante essa realidade gerando uma dinâmica institucional de associação e enfrentamento, defendendo seus interesses e objetivos.

Em se considerando a discussão teórica apresentada no capítulo anterior, a questão a motivar esta pesquisa é *em que medida a descentralização e a implementação local das políticas públicas federais para a agricultura familiar cria condições de maior participação*

*dos atores locais ( sobretudo as organizações representativas dos agricultores) e para mudança nas práticas sociais dos diferentes atores participantes?*

A construção da questão desta pesquisa traz no seu bojo sub-questionamentos que exigem uma reflexão, pela complexidade das relações sociais estabelecidas nessas regiões e que foram fundamentais ao atual contexto institucional e, conseqüentemente, à implementação das políticas públicas e à composição das esferas e espaços públicos de negociação.

O primeiro destes questionamentos - *“em que medida é possível incentivar a participação popular nas políticas públicas num cenário de conflitos e relações de dominação tradicional?”* - surge da preocupação com a dificuldade de consolidar as esferas públicas de negociação e decisão sobre as políticas públicas. Essa preocupação também motivou o recente trabalho sobre a participação da sociedade civil quanto à elaboração e implementação de políticas públicas para a agricultura familiar e reforma agrária, no Estado do Pará (MUCHAGATA et.al, 2003). DEMO (1986) afirma que para realizar a participação popular, é preciso abrir os espaços de negociação, o que implica em alterações nas tradicionais relações de poder e dominação. Assim, a gestão participativa nas políticas públicas é um processo de conquista e construção da sociedade.

Outro fator importante está contido nessa questão é a necessária superação de práticas clientelistas que caracterizam as relações entre Estado e sociedade (LENARDÃO, 1999), deixando para trás a política do favor, enquanto mecanismo de relação social (MARTINS, 1994) e buscando a construção de espaços e esferas públicas que representem a realidade (ARENDRT, 1987), que permitam a autonomia de seus componentes (TEIXEIRA, 1998) e solucionem os problemas da sociedade (HABERMAS, 1990).

O segundo questionamento - *“é possível compor um arranjo institucional que organize os atores sociais em torno da gestão participativa das políticas públicas, como as de ATER e*

*de crédito agrícola?”* - traz a preocupação de HABERMAS (1990) com a pluralidade das esferas públicas e a dificuldade de equacionar essas instâncias, articulando os atores sociais que as compõem, sejam as representações das instituições governamentais, sejam as das organizações da sociedade civil. Essa questão pode reforçar a preocupação de TOURAINE (1994) de que a sociedade, pela sua complexidade, necessita de agentes que façam a ligação entre a sociedade civil e as instâncias do Estado.

Segundo LEAL (1949), a tradição do sistema político brasileiro é de relações de compromisso entre o público e o privado, e nas regiões sul e sudeste do Pará, precisamos considerar a questão pelos vínculos estreitos existentes entre os órgãos públicos e as práticas clientelistas.

O terceiro e último questionamento - *“como contemplar a diversidade dos atores sociais na composição das esferas públicas de negociação em torno das políticas públicas, garantindo a representatividade da sociedade civil?”* - tem sua importância, como coloca OLIVEIRA & BIASOTO JR (1999), o risco de, no processo de descentralização das políticas públicas e de composição das esferas públicas de decisão, o controle político e operacional dos repasses de recursos e das responsabilidades ser mantido na esfera do governo, especialmente do Governo Federal, que é o provedor dos recursos às políticas de reforma agrária e de apoio à agricultura familiar.

A representatividade das organizações da sociedade civil tende a permitir maior controle social sobre a gestão das políticas públicas, assim como a devida distribuição de funções e papéis, combatendo a centralização de poder, contrariamente ao processo de descentralização das responsabilidades do governo federal, onde se descentralizam as funções, porém não o controle dos recursos financeiros. Contemplar essa discussão não será tarefa simples, e procuramos fazê-lo, a partir da pesquisa sobre os espaços e esferas públicas constituídas na região de estudo.

### 1.4.1 – Metodologia de trabalho

Procuramos definir uma metodologia de trabalho que permitisse a obtenção dos dados qualitativos e quantitativos necessários ao exame das questões apresentadas<sup>15</sup>. Como se tratava de um conjunto de categorias de análise mutuamente relacionadas, foi preciso compreender que estávamos diante de um problema social com ambigüidades e contradições, mereceria, portanto, uma investigação que não apenas captasse os dados estatísticos ou históricos da região em estudo, mas que pudesse permitir a compreensão das relações sociais e políticas entre os vários grupos estudados.

A primeira dificuldade a ser superada, como coloca LENOIR (1998:61), era o fato de estarmos diante “...das representações preestabelecidas ao objeto de estudo, que induzem à maneira de apreendê-lo e, por isso mesmo, defini-lo e concebê-lo” com o risco de incorrer em “falsas evidências”, de acordo com Émile Durkheim em *Les règles de la méthode sociologique* e se basear em “...pré-noções (...) produzidas pela experiência banal”. Para evitar que isso ocorra, LENOIR salienta que o trabalho de investigação sociológica deve “analisar os agentes que as travam, as armas utilizadas, as estratégias postas em prática, levando em consideração não só as relações de força entre as gerações e entre as classes sociais, mas também as representações dominantes”. Não é, portanto, a partir do estudo da gestão e implementação das políticas públicas de ATER e de Crédito Agrícola que entenderemos as relações sociais em jogo, mas estudando as formas de dominação e de poder, as contradições entre os discursos e a prática (LENOIR, 1998:68).

Outra questão importante com o que nos deparamos, percebendo que estávamos diante de um problema social, foi situá-lo conceitualmente. Para LENOIR (1998:95-96), o

---

<sup>15</sup> HAGUETTTE (1999:63), debatendo sobre as metodologias qualitativas e quantitativas nos estudos sociológicos, coloca que “os dois (sobre os defensores dos métodos de pesquisa quantitativos e qualitativos) estão de acordo sobre o tipo de método mais adequado para cada objeto de estudo: os métodos quantitativos supõem uma população de objetos de observação comparável entre si, e os métodos qualitativos enfatizam as especificidades de um fenômeno em termos de suas origens e de sua razão de ser”.

aparecimento de um problema social resulta de três fatores: o das transformações que afetam a vida cotidiana dos indivíduos nas diversas reviravoltas sociais, cujos efeitos diferem, segundo os grupos sociais; quando recebe uma formulação pública; e quando há um processo de institucionalização. Considerando o objeto da investigação, estamos diante de um *problema social* que envolve as relações de poder e dominação nessa região e as demandas históricas apresentadas pelos movimentos sociais dos trabalhadores rurais, que se tornaram, segundo LENOIR, “*dignas de atenção*”, pelo seu reconhecimento e legitimação, enquanto “problema” como tal (LENOIR, 1998:84).

Por essa ótica, percebemos que as demandas apresentadas pelos movimentos sociais rurais e a legítima reivindicação de participar dos processos decisórios da gestão e implementação das políticas públicas, expressam-se nas composições das esferas de negociação e nos resultados dos investimentos financeiros realizados, a partir das políticas de crédito e ATER. Como diz LENOIR: “...*é um processo de consagração estatal que determinados problemas da vida particular e apenas tematizados são transformados em problemas sociais que exigem soluções coletivas, muitas vezes sob a forma de regulamentos gerais, ...equipamentos, transferências econômicas etc.*” (LENOIR 1998: 89).

Procuramos, então, caracterizar os espaços em que a “*consagração estatal*” dos problemas sociais estavam ocorrendo, identificando-os, descrevendo-os, em sua composição e resultado de suas decisões. Assim, analisamos os espaços públicos forjados, a partir das lutas dos movimentos sociais rurais e as esferas públicas constituídas, a partir das orientações das políticas de âmbito nacional.

A área a ser estudada corresponde à da jurisdição da Superintendência Regional do INCRA, em Marabá (SR-27), que compreende as regiões sul e sudeste do Estado do Pará. Essa definição territorial está estreitamente vinculada à área de abrangência da SR-27, pela grande relevância da instituição no cenário político, social e econômico regional. Nessas

mesmas regiões estão presentes outras representações de órgãos públicos, federais e estaduais, além das representações sociais dos trabalhadores rurais e das entidades de assessoria e apoio. Esses são os atores sociais que compõem os fóruns regionais de implementação e gestão de políticas públicas e outros espaços de negociação e diálogo que têm, como público alvo, os agricultores familiares e assentados em projetos de reforma agrária<sup>16</sup>.

Partindo dessas constatações, fizemos uma programação de trabalho que permitisse acessar os diferentes atores sociais, envolvidos na problemática da gestão e implementação das políticas públicas de ATER e de crédito agrícola. Foram entrevistados representantes dos movimentos sociais rurais, das entidades de assessoria e apoio e do poder público, totalizando 12 entrevistas<sup>17</sup>. Com essa seleção de entrevistados, acreditamos ter obtido uma certa consistência das informações coletadas, pois, como coloca FARIAS, *“procuramos compor uma amostra qualitativa dos agentes a mais diferenciada possível e estabelecer um número de entrevistas por categoria, de tal forma que tornasse possível o registro de uma determinada tendência e um complemento às informações”* (FARIAS, 1999:35).

Foram entrevistados um representante da Comissão Pastoral da Terra (CPT); dois representantes da Superintendência Regional do Inca de Marabá (SR-27), sendo um vinculado à Câmara Técnica (CT) (espaço de encaminhamento das questões relativas ao crédito agrícola), e outro à Divisão Operacional (DO) (responsável pela política de ATER); dois representantes do INCRA Nacional: o primeiro, ex-gerente do Programa Lumiar, e o segundo, ex-Superintendente Regional da SR-27, atualmente, assessor da presidência do Inca; um representante da Gerência Regional do IBAMA de Marabá; três representantes da FETAGRI, sendo um representante de cada instância da organização: o Presidente Estadual da Federação, sediado em Belém; o Coordenador da Regional Sudeste, sediado em Marabá, e

---

<sup>16</sup> Sobre os atores sociais considerados neste trabalho, trataremos com detalhes nos capítulos 2 e 3.

<sup>17</sup> A relação dos entrevistados está no Anexo 3.

o Coordenador da Regional Sul, sediado em Redenção<sup>18</sup>; um representante do MST; um representante da FECAP; e, finalizando, o Vice-prefeito de São Domingos do Araguaia e ex-dirigente sindical. Dessa forma, pudemos alcançar três grandes categorias de representações sociais: dos movimentos sociais rurais, do poder público e das entidades de assessoria e apoio.

Para atingir os objetivos da coleta de informações, utilizamos entrevistas semi-estruturadas<sup>19</sup> que foram gravadas com a permissão dos entrevistados e, posteriormente, transcritas. Foram elaborados três roteiros diferentes<sup>20</sup> para cada um dos representantes dos diferentes atores sociais. Durante as entrevistas, procurou-se tomar cuidado para não controlar ou conduzir, mas, a bem da verdade, sempre ocorre alguma margem de condução da pesquisa por parte do pesquisador, tal como a influência na formulação e no conteúdo das perguntas, nos aspectos psicológicos e de reciprocidade cultural<sup>21</sup>.

Todas as citações dos entrevistados utilizadas neste trabalho reproduzem exatamente as informações obtidas, durante as entrevistas, e estarão colocadas no corpo do texto, a fim de ilustrar e exemplificar as mais variadas questões. Os nomes foram omitidos para preservar a integridade e a identidade dos entrevistados.

Também foi feito o levantamento de dados quantitativos das políticas públicas de ATER e de crédito agrícola implementadas na área de abrangência da SR-27, como número de famílias beneficiadas, recursos humanos e financeiros envolvidos, contratos de trabalho firmados pelo INCRA com prestadoras de serviços, projetos de assentamento e municípios contemplados. Para respaldar a base de dados, tomamos o cuidado de munirmo-nos com documentos oficiais que atestassem a veracidade das informações, além de, nesta análise

---

<sup>18</sup> As instâncias da Fetagri agem com certa autonomia, motivo pelo qual foram realizadas entrevistas com representantes destas 3 instâncias da federação.

<sup>19</sup> THIOLENT (1980:35) distingue vários tipos de entrevistas, entre elas, a “*entrevista semi-estruturada, aplicada a partir de um pequeno número de perguntas abertas*”.

<sup>20</sup> Os roteiros estão no Anexo 4.

<sup>21</sup> THIOLENT destaca como um fato normal da pesquisa de opinião a distorção (influência), que não deve ser confundida com erro, uma vez que ela não pode ser abolida. Como um verdadeiro paradoxo, coloca que “*o pesquisador adota o princípio de não influenciar os entrevistados; entretanto, no plano da metacomunicação, tudo é influência: sua simples presença, certos sinais associados à formulação da pergunta, a categoria sócio-cultural diretamente perceptível*” (THIOLENT, 1981:99)

documental, compreender os procedimentos administrativos que são inerentes às políticas públicas de ATER e de crédito agrícola<sup>22</sup>. As fontes de obtenção destas informações foram a SR-27 do INCRA, as agências do BASA e o BB de Marabá e de Conceição do Araguaia, a FETAGRI Regional Sudeste e a Regional Sul, e a Copatiorô (em Conceição do Araguaia). Outro objetivo desta coleta de documentos foi obter informações que permitissem a reconstituição cronológica dos fatos mais significativos que ocorreram na região. Essa preocupação pela qualidade do “dado coletado” é apresentada por HAGUETTTE, quando diz que “(...) o ponto-chave no controle de qualidade dos dados em todos os casos situa-se no uso sistemático de dados de outras fontes relacionadas com o fato observado a fim de que se possa analisar a consistência das informações e sua validade” (HAGUETTTE, 1999:89).

---

<sup>22</sup> Portarias, atas de reuniões, resoluções, decretos federais ou estaduais, relatórios institucionais e medidas provisórias, bem como documentos que apontam as composições dos espaços de negociação e diálogo (Câmaras Técnicas p.ex.).

## CAPÍTULO 2 -

### O PROCESSO DE OCUPAÇÃO DAS REGIÕES SUL E SUDESTE DO ESTADO DO PARÁ

*“Aqui o governo sempre achou que as coisas teriam que ser resolvidas na base da força. Não era na força do argumento não. Era no argumento da força” (José Batista Afonso, 06/10/2003)*

Neste capítulo, procurar-se-á discutir as lógicas que presidem as relações entre as diferentes categorias sociais, com especial ênfase nos conflitos, envolvendo os trabalhadores rurais. Sem menosprezar os marcos históricos, nosso objetivo é mostrar como esses conflitos são centrais em seu histórico. Procuraremos não compor o registro de forma meramente cronológica, porque já existe uma vasta publicação que aborda a História da Região nesse aspecto. Assim, as questões dos conflitos, das dificuldades de estabelecimento de diálogo, das disputas pelos recursos naturais, da articulação do movimento social rural e da predominância de práticas clientelistas serão tratadas através da descrição histórica de ocupação das regiões sul e sudeste do Pará.

#### 2.1 - A MIGRAÇÃO, O CRESCIMENTO REGIONAL E OS CONFLITOS SOCIAIS

Antes da chegada das primeiras frentes pioneiras, as regiões sul e sudeste do Pará<sup>23</sup> já eram habitadas por populações indígenas. Através da rede hidrográfica, chegam à região, no final do século XVII, mercadores, extrativistas e coletores de ervas e outras iguarias (REYNAL et al, 1995). Segundo IANNI (1978), o primeiro núcleo de migrantes formado na região sul é Barreira do Campo<sup>24</sup>, em 1892. A essa época, provenientes do Maranhão os

---

<sup>23</sup> Ver mapa no anexo 1.

<sup>24</sup> Barreira do Campo localiza-se no Sul do Estado do Pará, às margens do Rio Araguaia, região atualmente pertencente ao município de Santa Maria das Barreiras.

criadores de gado vinham, atraídos pelas abundantes pastagens naturais, e também os garimpeiros (MOREIRA NETO, 1960 citado por MELO, 1999:22). Em 1897, uma missão de religiosos dominicanos, liderados por Frei Gil de Vilanova, funda Conceição do Araguaia<sup>25</sup> com o intuito de catequizar os índios Carajás. Os moradores de Barreira do Campo e outros habitantes, dispersos pela região, passam a se concentrar em torno do novo núcleo que, em pouco mais de um ano de fundação, já contava com quase mil habitantes. A partir da constituição de Conceição do Araguaia, várias fases podem ser identificadas no histórico da região.

Baseado em IANNI (1978), MELO (1999), HEBETTE & ACEVEDO (1979), ACEVEDO (2002) e HEBETTE (1991), vamos elencar algumas fases distintas no processo de ocupação da região, dando ênfase a alguns fatos determinantes no histórico político e social. Além desses autores, utilizar-se-á depoimentos de pessoas que vivenciaram algum dos momentos históricos que contribuíram decisivamente para a atual configuração institucional da região.

Até o final da década de 1960, a economia era dominada pelo extrativismo vegetal como o do caucho<sup>26</sup>, ervas e plantas medicinais e a castanha-do-Pará (*Bertholletia excelsa*) e mineral, principalmente pedras preciosas e ouro. Caucheiros, castanheiros, comerciantes, ribeirinhos, camponeses e índios eram os protagonistas dessa economia.

A diminuição da extração de látex dos cauchais e a expansão da pecuária promoveram a formação de um campesinato (IANNI, 1978), iniciando a ocupação de terras livres, estabelecendo pequenos sítios e fazendas, onde se desenvolvia a pequena agricultura, produzia-se farinha e criava-se pequenos animais, além de fornecer mão-de-obra para as

---

<sup>25</sup> Conceição do Araguaia é fundada em 1897, às margens do rio Araguaia, na região sul do estado do Pará, distante 180 Km de Barreira do Campo.

<sup>26</sup> Tipo de látex extraído do caucheiro, planta nativa da região, praticamente inexistente nos dias de hoje, devido à intensa exploração. A extração do látex do caucheiro só é possível com o corte definitivo da planta. A extração predatória não permitiu a recuperação natural e a recomposição da espécie na região.

atividades da pecuária extensiva. Outra parcela dos extrativistas do caucho rumaram para a região de Marabá, a fim de trabalhar na coleta da castanha-do-Pará.

Essa movimentação de pessoas em busca de terras livres causa a animosidade dos criadores de gado e dos donos dos castanhais, cujas atividades dependiam do controle de grandes extensões de terra. Esse, portanto, é o início de uma história de conflitos e de definição da estrutura fundiária que tanto marcaram a região.

A cidade de Conceição do Araguaia, desde o início do seu povoamento até o final da década de 70, constitui-se como “*centro de irradiação econômica, social, política, cultural e religiosa*”, na região sul do Pará (FIGUEIRA, 1998 citado por MELO, 1999:13). Por ali chegam os migrantes que se dirigem à região. A atividade comercial é centralizada nessa localidade, até as décadas de 60 e 70, quando novos núcleos urbanos mais interiorizados se constituem.

O desejo do migrante pelo acesso à terra é complementado pelas perspectivas de ascensão social e econômica, tendo como referência o estado de miséria ou outras formas de exclusão social em que viviam em suas localidades de origem, como pode ser demonstrado no depoimento abaixo:

*“...sou filho de um assentado. Na cabeça do meu pai, na minha cabeça, naquele tempo, se nós conseguimos 10 alqueires de terra, se nós saímos de Minas Gerais, nós viemos para cá, o governo prometeu que ia dar terra, não deu p... nenhuma de terra para gente. Chegamos aqui, ofereceram um lote de terra, a gente estava em Conceição do Araguaia, ofereceram lá no Araguaxim II<sup>27</sup>, onde o vento faz a curva e só tinha malária. Então, meu irmão e meus parentes entraram no caminhão do Getat<sup>28</sup>, andaram os 3 dias subindo e descendo serra e atoleiro, nem chegaram na terra pediram para voltar a pé. Desceram do caminhão e voltaram a pé 3 dias de viagem. Esta terra aqui para morrer? a gente morre lá em Minas Gerais. Não vim para cá para morrer aqui. Então, já que o Estado não foi capaz de dar a terra prometida, a gente dizia assim “bom, se nós conquistarmos 10 alqueires de terra, nós não precisamos mais de nada, nós damos*

<sup>27</sup> Araguaxim II é uma região distante 220 Km de Conceição do Araguaia, atualmente localizada no município de Bannach.

<sup>28</sup> Getat – Grupo Executivo de Terras do Araguaia e Tocantins, principal agente federal de intervenção na região, quanto as questões fundiárias. Será tratado com mais ênfase, ao longo da dissertação.

*conta de fazer e melhorar a nossa vida, basta conseguir a terra”. Lá em Minas a gente tinha meio alqueire de terra e a gente vivia, e aqui com 10 alqueire a gente vai virar fazendeiro. Esta era um pouco a mentalidade que a gente tinha...”*(Coordenador da CPT – Marabá, em 06/10/2003).

Ou como pode ser expresso nas palavras de outro migrante:

*“Por que este pessoal vinha de onde? Este pessoal veio do Maranhão, veio do Paraná, veio do Sul do País, enfim, e aí as pessoas vieram daquela região para que? Para que? Eu já disse que eu vim pela terra, minha família veio pela terra”* (Coordenador da Fetagri Estadual, em 12/11/2003).

Além de ser a sede da Igreja Católica<sup>29</sup>, os principais órgãos estaduais<sup>30</sup> e federais<sup>31</sup> instalam suas sedes regionais em Conceição do Araguaia (alguns permanecem até os dias atuais) de modo que, para lá, convergiam todas as questões ligadas ao desenvolvimento da região.

Por outro lado, a região sudeste do Pará tem, na cidade de Marabá, seu centro político e econômico regional, sendo também porta de entrada para os fluxos migratórios. É possível delinear diferenças em relação à ocupação da região sul do Pará, tendo em vista as rotas comerciais que centralizava e as diferentes atividades econômicas (principalmente o extrativismo da castanha) e as intervenções governamentais específicas, como veremos a seguir.

A cidade de Marabá, na década de 1960 e início de 1970, “...era uma cidade do tamanho de uma vila. Não tinha mais do que 5000 habitantes (...) esta população tinha suas posses que não se estendiam muitos quilômetros distantes das vilas...” (Coordenador da CPT-Marabá, em 06/10/2003). A economia baseada no extrativismo vegetal começa a ser modificada, a partir da decisão do Governo Federal, nas décadas de 60 e 70, em abrir estradas

<sup>29</sup> A Igreja Católica sempre foi um dos mais importantes protagonistas nesta região, seja pela ação das entidades eclesiais, seja pela presença da Comissão Pastoral da Terra, do Movimento de Educação de Base ou das Comunidades Eclesiais de Base.

<sup>30</sup> Podem ser destacadas a Secretaria Estadual de Educação, Secretaria Estadual de Saúde, Banco do Estado do Pará, Instituto de Terras do Estado do Pará.

<sup>31</sup> O principal órgão federal a se instalar foi o Getat – Grupo Executivo de Terras Araguaia-Tocantins, posteriormente incorporado pelo INCRA. O Banco da Amazônia, o Banco do Brasil e o INSS também merecem destaque.

na região Norte do País como as rodovias Belém-Brasília<sup>32</sup>, Cuiabá-Santarém e Transamazônica, visando à integração da região com o restante do País.

Em meados da década de 70, as principais ações do Governo Federal foram voltadas ao fomento às atividades das grandes empresas agropecuárias e orientadas para a exportação tais como a criação de gado, exploração madeireira e mineração, sustentados por grandes incentivos fiscais<sup>33</sup>.

Nesse período, a intervenção do Governo Federal se dá, a partir da instalação de agências federais num processo de desconcentração das capacidades institucionais do governo, visando à implantação dos programas de desenvolvimento da região. São criados, assim, em 1966, a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM e, em 1971, o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste – PROTERRA.

As intervenções do poder público para a consolidação de seus programas, como o estímulo à formação das grandes empresas agropecuárias, através de incentivos fiscais e creditícios, transformam a terra em mercadoria e passam a dotá-la de “um preço”. Essa privatização da terra apoiada pelo Estado tem como maior símbolo o “título” ou a “escritura” da terra, que garantem seu domínio jurídico. Assim se estabeleceu o predomínio desse tipo de propriedade sobre a ocupação ou a posse, desprovida dos instrumentos legais.

Sob o descaso do Estado, grileiros atuam intermediando negociações de grandes extensões de terra que abrigam famílias e comunidades de trabalhadores rurais, extrativistas, indígenas e ribeirinhos, que são expropriados totalmente de suas possibilidades de uso dos recursos naturais e cada vez mais concentrados nas mãos das empresas agropecuárias e das grandes das fazendas.

---

<sup>32</sup> O delineamento da rodovia Belém-Brasília já existia, desde os anos de 1950, mas começou a se concretizar no período acima citado.

<sup>33</sup> Cabe salientar que as atividades de extração de madeira e de criação de gado eram desempenhadas também por agricultores familiares, médios proprietários de terra, arrendatários e posseiros, mas que não dispunham de incentivos fiscais.

#### Quadro 4 - Definição de extrativistas, ribeirinhos e indígenas

**Extrativistas** são agricultores familiares que extraem dos recursos naturais vegetais e animais os produtos para seu consumo ou para a venda de quantidades que lhe permitam a sobrevivência e a reprodução familiar.

**Ribeirinhos** são agricultores familiares que praticam a pesca artesanal e a agricultura, sendo também, quando possível, coletores de produtos vegetais.

**Indígenas** são uma fração heterogênea do campesinato brasileiro, para a qual a preservação das suas terras é fundamental, condição para sua reprodução material e valores étnicos-culturais (GRZYBOWSKI 1991:30)

É o conflito que predomina, ganhando repercussão Nacional e Internacional pela violência utilizada e pela impunidade. O depoimento abaixo exemplifica a forma truculenta com que agiam os “novos proprietários” dessas terras:

*“...e ali vivam (os posseiros) cada um, não tinham limite definido, até a criação de gado era meio coletiva, passava de uma terra para outra, extensiva mesmo, quando precisa ia atrás do gado e não sabia nem onde é que ele estava. Bom, um belo dia, estas terras foram todas entregues aos grandes grupos econômicos, chega um dia um indivíduo não conhecido lá nestas terras dos posseiros que há décadas estavam ali habitando, dizendo “esta terra é minha, tenho um título na mão, tem aqui uma reintegração de posse e vocês vão ter todo mundo que sair daqui, porque esta terra é de fulano de tal, empresário ou então do grupo econômico, que mora em São Paulo, Minas Gerais e não sei mais aonde” e aí ou saía ou a polícia vinha e tirava junto com pistoleiro, na base do ferro e do fogo. Aí começou a violência de prisões, assassinatos, despejos e toda a forma de violência contra os trabalhadores. Aí inicia o conflito violento pela posse da terra”* (Coordenador da CPT – Marabá, em 6/10/2003).

Ainda na década de 70, o surgimento da Guerrilha do Araguaia, que agia em região pertencente ao município de São Geraldo do Araguaia, trazendo para o cenário da região outra forma de conflito e repressão, agora, com a presença do Exército e de outras organizações governamentais incumbidas de reprimi-la como o Serviço Nacional de Inteligência (SNI) que, segundo o depoimento abaixo:

*(...) infiltrava no meio dos técnicos do antigo Getat, os militares, os informantes do exército, infiltrava no meio do funcionalismo do Getat, para poder localizar os guerrilheiros, e a partir daí então, através da repressão, prendia, assassinava e torturava quem achasse que fosse suspeito (...) e que (...) a repressão à Guerrilha representou também a*

*repressão aos trabalhadores rurais aqui da região (...)* (Coordenador da CPT – Marabá, em 6/10/2003).

Desde, então, a presença militar com a instalação de diversos quartéis e o contingenciamento de grande número de militares, sediados em sua maioria em Marabá, torna-se bastante expressiva.

Nos anos 80, apoiado pelas políticas governamentais de ampliação da infra-estrutura do País<sup>34</sup>, são implementados grandes projetos nas áreas de mineração<sup>35</sup> e também a usina hidroelétrica de Tucuruí<sup>36</sup>. Um grande contingente de pessoas provenientes das mais diversas localidades do País, deslocam-se para a região em busca de oportunidades de emprego. O fluxo migratório foi intenso, tendo a cidade de Marabá como a primeira referência para quem chegava à região. Os migrantes se deslocavam posteriormente para as áreas, onde se desenvolviam os grandes projetos.

Nas áreas de exploração mineral, o destino de parte dos migrantes eram os atuais municípios de Eldorado dos Carajás, Parauapebas e Curionópolis. Na área de construção da usina de Tucuruí, os atuais municípios de Tucuruí, Breu Branco, Novo Repartimento e Jacundá receberam a outra parte dos milhares de migrantes que chegaram à região.

Os depoimentos, a seguir, confirmam a intensidade do fluxo migratório e comprovam que a intervenção governamental foi realizada em proporções gigantescas, o que contribuiu decisivamente para estimulá-lo:

*“(...) a gente estava num momento aqui de implantação de uma política expansionista do governo militar, baseada em algumas prioridades do governo militar, algumas políticas estratégicas e decidiram intervir nesta região, fazendo a interligação da Amazônia com o Centro-Sul do Brasil. Neste contexto que abre a Belém-Brasília, implanta a Transamazônica e planeja a hidroelétrica de Tucuruí e uma série de outros grandes investimentos aqui na região e planeja todo um sistema de implantar aqui grandes grupos econômicos e desenvolver, na ótica dos militares, essa região, ou seja, integrar esta*

<sup>34</sup> Principalmente na geração de energia elétrica, extração mineral e abertura de estradas.

<sup>35</sup> Grandes projetos de extração de minérios de ferro, bauxita, ouro e alumínio, principalmente na região da Serra dos Carajás.

<sup>36</sup> Maior usina hidroelétrica exclusivamente nacional.

*região à demais regiões do país, usando até o lema “Integrar para não entregar (...)”*(Coordenador da CPT – Marabá, em 6/10/2003).

Ou ainda, conforme outro depoimento que ressalta a dimensão do que representou o garimpo de Serra Pelada, área de extração de ouro descoberta por garimpeiros, ocorria a exploração mineral pela Companhia Vale do Rio Doce. O caráter iminente de área “sem dono” fez de Serra Pelada o maior garimpo do mundo em número de pessoas:

*“(...) de lá para cá (final dos anos 70) começou um processo de ocupação desta região, na Amazônia de modo geral, com uma política do governo federal para a implantação de grandes projetos para a Amazônia. Depois, teve um outro fator importante aí, que foi já em 80, a descoberta do garimpo de Serra Pelada. Naquela época não existia Eldorado dos Carajás, Curionópolis, Parauapebas. Estas cidades todas surgiram em função de Serra Pelada (...) imagine que a Serra Pelada era uma serra e depois se transformou num buraco, que o que tinha de dimensão para cima tem para baixo agora, isto é Serra Pelada agora. Lá chegou a ter em torno de 80 mil garimpeiros, que não foram todos embora e boa parte ficou na região. Então, Serra Pelada foi um fator importante de chamamento de pessoas para a região, reforçando cada vez mais este processo migratório mais de nordestinos (...)”*(Gerente Regional do IBAMA – Marabá, em 4/10/2003).

Não demorou muito para se perceber as limitações das frentes de trabalho, que não conseguiram absorver todo o contingente de migrantes que chegava à região. O desemprego e a falta de oportunidades favoreceram à luta pela terra como instrumento imediato de garantia sobrevivência das famílias.

*“(...) uma boa parte daquele pessoal que foi para aquela região, vieram para a construção da barragem de Tucuruí, da hidroelétrica. A outra parte veio para o Grande Projeto Carajás e a maior parte de tudo veio para Serra Pelada atrás de ouro. Serra Pelada, 30 (outro garimpo localizado na região) e aí espalhou por aí. Primeiro de tudo veio o pessoal da colonização da Transamazônica, então foi este foco, depois o pessoal que veio por fora para estes grandes, mega projeto na região, que ficaram desempregado, que não arrumaram ouro, que ficaram lascado, então não tem outro jeito a não ser trabalhar na terra(...)”*(Coordenador da Fetagri Estadual, em 12/11/2003).

Voltar para seus estados de origem era uma possibilidade bastante remota à maioria dos trabalhadores e suas famílias. Em geral, com poucos recursos materiais, restava-lhes a esperança de trabalhar na terra como estratégia de sobrevivência.

*“(...) veio aquela história de Serra Pelada, muita gente se deslocou lá procurando ouro, e quando o pessoal começou a se desmotivar com a onda do garimpo, que aquilo ali era uma aventura, que não tinha perspectiva ali, foi quando começou esta história de ocupação da terra aqui, na década de 80 (...)”*(Vice-Prefeito de São Domingos do Araguaia, em 14/11/2003).

Os agricultores familiares que se dirigiam à região eram em sua maioria lavradores, meeiros, arrendatários, parceiros, expulsos (ou não) dos mais diversos estados de origem e vinham em busca de novas áreas de terra para cultivo. As famílias chegavam, encontravam-se e adentravam “áreas livres” como a região dos castanhais, no sudeste do Pará (principalmente nos municípios de São Geraldo do Araguaia e Marabá) e nas áreas de campos e matas, sul do Pará (nos municípios de Conceição do Araguaia, Santa Maria das Barreiras e Santana do Araguaia), na tentativa de se estabelecerem através da consolidação da posse da terra.

Com incentivos governamentais, os castanhais não ocupados pelos posseiros são transformados em fazendas para a criação de gado. Esse processo significou uma mudança significativa na disputa pelos recursos naturais e funcionou, também, como medida de prevenção contra as ocupações de terras que se intensificavam na região.

Também na década de 80, sob os auspícios da redemocratização do País, os movimentos sociais rurais, principalmente as organizações sindicais tornam-se mais organizados, contando com o apoio da Igreja Católica e de algumas entidades de assessoria e apoio. A “luta pela terra” se consolida, com inúmeros conflitos entre trabalhadores rurais e os fazendeiros, latifundiários e donos dos castanhais que levaram à morte dezenas de trabalhadores rurais e lideranças sindicais.

Os conflitos ocorriam tanto na região sul como na região sudeste do Estado do Pará, com algumas diferenças peculiares, que influenciaram na estrutura fundiária da região e na organização dos trabalhadores rurais. No sul do Estado, a violência utilizada pelos fazendeiros e latifundiários foi implacável. O movimento social dos trabalhadores rurais, organizado pelos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais, sofre inúmeras perdas de lideranças, retardando o processo de luta e conquista da posse da terra.

Os conflitos ocorrem, principalmente, no município de Conceição do Araguaia, mas também nos municípios de Rio Maria e Xinguara. O depoimento abaixo descreve o grau de violência utilizado contra os trabalhadores rurais e suas lideranças:

*“No sul do Pará, da década de 80, sempre foi um movimento muito combativo, mas a violência foi tão forte naquela região que acabou eliminando as principais lideranças dos trabalhadores, João Canuto, Expedito, Gringo e uma série de outras lideranças importantes foram assassinadas, Paulo Fonteles que prestava assessoria naquela região, outros tiveram que fugir para não serem assassinados”*(Coordenador da CPT – Marabá, em 6/10/2003)

No sudeste do Estado, a organização dos trabalhadores rurais se estabelece de forma planejada, o que garante uma dinâmica de atuação mais coesa e unificada, permitindo mais segurança para suas lideranças. Os sucessivos assassinatos no sul do Pará também serviram de alerta para as lideranças sindicais do sudeste do Pará, que aprimoraram as suas estratégias de organização.

*“No sudeste, a realidade é um pouco diferente. O movimento conseguiu manter uma unidade maior dos sindicatos dos vários municípios existentes, e manter vamos dizer assim, embora muitas lideranças também tenham sido assassinadas, mas conseguiu-se investir num processo de formação de novas lideranças que pudessem tocar a luta de forma mais orgânica”*(Coordenador da CPT – Marabá, em 6/10/2003).

Nessa região, o processo mais intensivo de luta pela terra começa no início da década de 80, principalmente nas áreas dos Castanhais.

*“Aí, uma das primeiras áreas da década de 80 que foram ocupadas foi o Cuxiú, em São Domingos do Araguaia. Na época era São João (do Araguaia). Em 82, nós participamos, começamos a discutir na vila, na reunião da igreja, eu era molecote na época, devia ter uns 10 anos, quando foi em 82 a gente decidiu por vir para estas áreas aqui próximas de São Domingos e foi aí que a gente participou e coordenou a ocupação da Consulta, que hoje é o Projeto de Assentamento Veneza. Era colado no Cuxiú, que já era uma área que tinha havido conflito, enfrentamento com policiais e pistoleiros e tal”*(Vice-prefeito de São Domingos do Araguaia, em 14/11/2003).

O porte constante de armas de fogo torna-se comum entre os posseiros como forma de defesa contra a intervenção dos policiais militares e dos pistoleiros a serviço dos latifundiários. Segundo o entrevistado: *“Na época, ainda era este negócio de andar com a “20” nas costas, o método ainda era este, para se defender da pistolagem”*(Vice-prefeito de São Domingos do Araguaia, em 14/11/2003).

De acordo com o que foi escrito anteriormente, a referência para os posseiros era a região dos Castanhais, extensa e concentrada nas mãos de poucos proprietários:

*“Eu não entrei exatamente para o Cuxiú, mas que estava na moda o Cuxiú. O pau já estava comendo, um conflito. Era um Castanhal. A Veneza também era um Castanhal, o Consulta. Todas as áreas eram um Castanhal. Por exemplo, era dos Mutram. 18.000 hectares”*(Vice-prefeito de São Domingos do Araguaia, em 14/11/2003).

O uso da violência por parte dos fazendeiros, latifundiários e da Polícia Militar, bem como a impunidade, não intimidaram os posseiros. Com um grande contingente de famílias, sem perspectivas concretas e imediatas para sobreviver na região, a organização da luta pela terra é condição necessária para a busca de outras formas de sobrevivência. As constantes mortes de trabalhadores rurais motivaram a organização, cada vez mais crescente, dos posseiros, alimentando também o sentimento de indignação das famílias.

*“Mas a gente se encontrava muito para chorar o cara que morria. Em 80 o negócio foi complicado. Morreu gente para cacete. E foi logo assim “as ocupações da década de 80”. Então o negócio foi forte. Não quer dizer que para trás não tinha ocupação de terra. Mas foi quando*

*o grupo resolveu “agora nós vamos enfrentar estes pelegos<sup>37</sup> e o latifúndio”*(Vice-prefeito de São Domingos do Araguaia, em 14/11/2003).

A organização dos trabalhadores rurais vai ampliando sua forma de ação. Iniciam-se as manifestações urbanas, como forma de pressionar o poder público local, para o cumprimento das leis e para combater a impunidade contra os crimes do latifúndio<sup>38</sup>. Marabá torna-se uma região reconhecidamente marcada pela violência e pela impunidade, além de registrar inúmeros casos de prisões de lideranças dos trabalhadores rurais e violações dos direitos humanos.

A mobilização dos trabalhadores rurais agora já não era, apenas, para conquistar a terra. Apoiados por organizações de defesa dos direitos humanos, o poder judiciário local passa a ser alvo das manifestações, que serviam, também, de espaço para a troca de informações entre as lideranças e os trabalhadores rurais.

*“Não tinha acampamento. Entrava. Tinha também o incentivo das outras ocupações que tinham. “o Cuxiú já encheu, não tem mais vaga, está cheio, então vamos para a área vizinha”. E a coordenação disso, quem trazia a informação, quem mobilizava, naquela época a mobilização não era nem para enfrentar o INCRA, naquela época era quando um grupo de gente ia ser despejado ou um grupo de gente ia preso, nós fazíamos mobilização no Fórum, em Marabá. A luta era para liberar os caras que estavam presos”*(Vice-prefeito de São Domingos do Araguaia, em 14/11/2003).

A organização sindical se consolida e torna-se praticamente a única organização social rural por quase toda a década de 80. O MST<sup>39</sup> começa a se organizar, no sul do Pará, e entra na dinâmica regional como mais um protagonista no processo de luta pela terra, no final da década de 80.

---

<sup>37</sup> Expressão utilizada pelos trabalhadores rurais envolvidos nos processos de luta pela conquista da terra e das organizações representativas da categoria, em referência aos dirigentes sindicais nomeados ou empossados pelos latifundiários, representantes do poder público e oligarquias locais.

<sup>38</sup> Crimes do latifúndio é a expressão utilizada pelos movimentos sociais rurais e as entidades de assessoria e apoio e de direitos humanos, para se referir aos assassinatos e outras formas de violência utilizada pelos latifundiários contra os trabalhadores rurais.

<sup>39</sup> MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra.

*“Então por um longo período aí, ao longo da década de 80 praticamente toda, o movimento sindical é que fez a luta pela terra aqui. Era o único movimento rural existente. Final da década de 80, o MST ensaiou a sua primeira entrada na região por Conceição do Araguaia”*( Coordenador da CPT – Marabá, em 6/10/2003)

A chegada do MST à região foi extremamente importante para o movimento sindical. Discutiremos essa questão com mais detalhes, no capítulo 3.

Vários documentos comprovam a dimensão dos conflitos nas regiões sul e sudeste do estado do Pará. Segundo ALMEIDA (1991), entre 1970 e 1985, ocorreram 38 chacinas com, pelo menos, 3 mortes cada uma. O Plano Regional de Reforma Agrária (PRRA) apontava que, em 1985, 29 municípios das regiões sul e sudeste do Pará havia registro de 122 conflitos, envolvendo mais de 21.700 famílias.

Os anos 90 são marcados por intensas mobilizações dos trabalhadores rurais na região com a realização do “Gritos do Campo” (em 1991 e 1992) o “Grito dos Povos da Amazônia” (1993) e, a partir de 1994, o “Grito da Terra Brasil”.

#### **Quadro 5 - Explicação sobre os Gritos**

Os **Gritos** foram manifestações organizadas primeiramente pelas FETAGRI's dos estados da Amazônia, com destaque para a FETAGRI Pará, ganhando dimensões maiores a cada ano em que se realizava, com a adesão de outros movimentos sociais e organizações da sociedade civil. No início, a pauta dos **Gritos** se limitava às questões vinculadas ao crédito e a assistência técnica para agricultura familiar, incorporando a cada ano, temas mais abrangentes, como o acesso aos serviços de educação, saúde, infraestrutura, previdência social entre outros.

Essas mobilizações obrigaram as instituições públicas como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), o Banco da Amazônia (BASA) e a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Pará (EMATER), entre outras, a responderem de forma efetiva às reivindicações dos trabalhadores rurais e suas organizações representativas.

Naquele momento, os trabalhadores rurais atingem um nível de organização que lhes permite ações mais articuladas e de abrangência local, regional e também nacional. A Fetagri<sup>40</sup> passa a ser, no Estado do Pará, a principal força dentre as organizações:

*“Até aí, a Fetagri era uma federação como qualquer outra, mesmo na esquerda, mas sem ter um movimento mais afinado. Quando foi 91, que o Beto assume aqui, ele faz o primeiro Grito do Campo, porque descobriu que tinha na constituição o Fundo Constitucional do Norte – FNO. Aí foram ver como era isto. Aí, em 91 fizeram o Grito do Campo que só era aqui de pertinho, na realidade só daqui de pertinho, juntou algumas pessoas”*(Coordenador da Fetagri Estadual, em 12/11/2003)

A Fetagri foi definindo suas políticas de ação, concentrando esforços ao acesso dos recursos públicos destinados à região como o FNO<sup>41</sup>.

*“Em 91 e 92 foi o Grito do Campo, em 93 foi o Grito da Amazônia e quando eu vim para cá, em 96, já começou a ser o Grito da Terra Brasil. Mas todos os anos, faziam um movimento no banco, e daí para cá, a prioridade da federação, em 93, 94, 95 e 96, foi chamada a política agrícola que é o crédito. Era exclusivamente espalhar crédito para agricultor familiar em todo o estado sem saber como ia pagar, não queria nem saber”*(Coordenador da Fetagri Estadual, em 12/11/2003)

Segundo TURA (2000), entre os anos de 91 e 96, foram contratados em torno de 60.000 projetos de financiamento agrícola para pequenos agricultores familiares no Estado do Pará, a partir da demanda apresentada pela Fetagri.

Os acampamentos em prédios públicos fazem parte da tática dos trabalhadores rurais e suas organizações, agora, com pautas melhor elaboradas e maior conhecimento sobre as políticas públicas existentes para a reforma agrária e agricultura familiar. Além da questão do crédito agrícola, a Fetagri passa a negociar outras políticas voltadas à reforma agrária como crédito habitação, fomento, recursos para infraestrutura e assistência técnica.

<sup>40</sup> Federação dos Trabalhadores na Agricultura dos Estados do Pará e Amapá, sediada em Belém-PA.

<sup>41</sup> FNO – Fundo Constitucional para o Desenvolvimento da Região Norte, instituído pela Constituição de 1985, destina recursos para a Região com o objetivo de fomentar o seu desenvolvimento. Desde sua criação, é operacionalizado pelo Banco da Amazônia S.A.

*“Então aquele acampamento em Marabá (em 1997) foi justamente exclusivo para buscar os direitos dos assentados na reforma agrária<sup>42</sup>. Já para pressionar para que fosse desapropriada mais terra, foi criado duas frentes de trabalho ali, que era pressionar o INCRA para os assentados, pressionar o BASA para financiar quem não era assentado etc”*(Coordenador da Fetagri Estadual, em 12/11/2003)

Também nesse período, na metade da década de 90, as políticas governamentais para a reforma agrária e agricultura familiar, seguindo uma orientação nacional, voltam-se à regularização fundiária das áreas ocupadas e à consolidação de condições favoráveis para a dinamização da produção: criação de linhas de crédito às áreas de assentamentos e elaboração de uma política de assistência técnica.

A chacina de Eldorado dos Carajás<sup>43</sup>, a 17 de Abril de 1996, com grande repercussão Nacional e Internacional contribuiu de forma decisiva para que o Governo Federal criasse, naquele mesmo ano, a Superintendência Regional 27 do INCRA (SR 27), com sede em Marabá. Esse foi um evento fundamental<sup>44</sup> para a dinâmica política e institucional da região, devido ao reconhecimento do Governo Federal da gravidade da situação fundiária na região e de outras demandas sociais das organizações representativas dos agricultores familiares precisando ser tratadas de forma prioritária.

Os próprios representantes do INCRA confirmavam que com essa iniciativa, o governo procurava responder à situação de conflito na região.

*“Foi uma decisão política que visava exatamente dar resposta aos movimentos sociais que estavam cobrando lá embaixo. A migração espontânea que continua no sul do Pará, a organização dos trabalhadores, a gente precisava dar resposta para isto”*(Ex-Superintendente da SR-27 do INCRA, em 29/20/2003).

---

<sup>42</sup> Com a criação da SR27, o número de Projetos de Assentamento criados, nas regiões sul e sudeste do Pará aumentou de forma expressiva. As demandas por novas áreas para assentamentos e a melhoria das condições de vida das famílias assentadas também acompanha este crescimento. Neste sentido, o movimento sindical rural elabora sua pauta de reivindicações baseadas nestas demandas. Atualmente, segundo o INCRA SR27, existem 365 Projetos de Assentamento criados nestas regiões.

<sup>43</sup> A chacina de Eldorado dos Carajás ocorreu durante a marcha dos Sem-Terra, rumo à Belém, no local chamado de “curva do S”, quando a tropa de choque da Polícia Militar do Estado do Pará matou 19 pessoas, mutilou outras 20, e feriu outras 69. (BRELAZ, 2003:16-17)

<sup>44</sup> A criação da SR 27 foi fundamental para a dinâmica política e institucional da região, como será detalhada no capítulo 3.

Todas as questões de agricultura familiar e reforma agrária eram tratadas, até então, pela Superintendência Regional 01, sediada em Belém, e não priorizava sua intervenção nas regiões sul e sudeste do Estado do Pará. A Chacina de Eldorado traz profunda reflexão interna no próprio INCRA, admitindo-se a inoperância e o descaso para com a região.

*“Quer dizer, se dizia que não tinha mais o que fazer lá. Não tinha a iniciativa de fazer, da Superintendência de Belém. Quer dizer, os problemas estavam acumulados. Entornou o caldo com a questão do 17 de abril. Aquilo foi um fato que chamou a atenção nacional e internacional até. Mas muito mais internamente, ela chamou a atenção pela falta de ação do INCRA naquela região. Demonstrou isto”*(Ex-Superintendente da SR-27 do INCRA, em 29/20/2003).

Apesar das políticas voltadas à garantia dos direitos humanos estarem sendo aprimoradas no País e do processo crescente de democratização pelo qual passava a sociedade brasileira, a violência contra os trabalhadores rurais na região continuava de forma brutal; e a Chacina de Eldorado foi mais um lamentável fato, marcado pelo conflito entre posseiros e a Polícia Militar, conforme relata o depoimento abaixo:

*“...era a bucha mesmo, tinha nego lá com esparadrapo, não tava sarado, tinha bala, tinha gente de todo jeito lá dentro, cara doido, olha só você vendo a coisa horrível ali dentro<sup>45</sup>, mulher baleada, bala no braço, a gente querendo levar o cara pro hospital e ele com medo de ir porque podia não voltar. Aquele trauma desgarrado”*(Ex-Superintendente da SR-27 do INCRA, em 29/20/2003)

A Chacina de Eldorado obrigou o Governo Federal a deslocar para a região inúmeros órgãos públicos federais diretamente ligados às questões fundiárias, aos direitos humanos e à Justiça Federal. Essa situação tornou evidente a importância institucional da cidade de Marabá como principal pólo regional e referência para o atendimento das demandas sociais e discussões, acerca das políticas públicas para a agricultura familiar.

*“Marabá também, devido a, a partir de 1996 para cá, várias instâncias federais que acabaram se instalando em Marabá logo depois do massacre de Eldorado (dos Carajás), e muitas das demandas*

---

<sup>45</sup> o entrevistado está se referindo aos assentados do Projeto de Assentamento 17 de Abril, na antiga fazenda Macaxeira.

*que eram antes resolvidas em Belém, passaram a ser resolvidas em Marabá, tendo em vista que aqui foi criada a Superintendência Regional do INCRA, que antes era só Belém, a Justiça Federal, o Ministério Público Federal, a Polícia Federal já existia e outras, INSS e outras instancias federais” (Coordenador da CPT – Marabá, em 6/10/2003).*

A presença dos órgãos federais na região aproxima as organizações sociais das instâncias federais, responsáveis pela implementação das políticas públicas. Esse evento causa grande impacto nas relações sociais e políticas da região pela importância de sua estratégia, tanto para o Governo Federal, quanto para as organizações representativas dos agricultores familiares.

*“Mas unidade deixou de ser unidade e transformou-se em superintendência em novembro de 96. O que aconteceu? Aqui também tem que levar em consideração um outro marco histórico desta região, infelizmente no seu aspecto mais triste e lamentável possível, que foi o massacre de Eldorado (dos Carajás). Este também foi um marco que mudou a história da luta dos trabalhadores nesta região. O massacre forçou o governo em função da repercussão nacional e internacional muito forte, a tomar várias medidas em relação a esta região. Então, por exemplo, uma das primeiras decisões foi instaurar aqui vários órgãos federais. A Justiça Federal foi instaurada aqui naquele mesmo ano, em 96, o Ministério Público Federal foi instaurado aqui em 96, e a Superintendência do INCRA foi criada aqui também em novembro de 96. Posso estar enganado em alguma, mas acho que foi isto mesmo. A partir daí, também teve um fator que favoreceu, que foi as demandas serem discutidas e respondidas aqui. Então se tem um processo de desapropriação, ele não vai mais para Belém, ele fica aqui na vara federal de Marabá” (Coordenador da CPT – Marabá, em 6/10/2003).*

A própria estrutura do Governo Federal sofre alterações com a imensa repercussão da chacina, culminando com a criação de um ministério especificamente voltado às questões da reforma agrária e da agricultura familiar, como forma de responder às inúmeras pressões exercidas por alguns setores da sociedade. Os depoimentos abaixo confirmam a importância da chacina para a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário:

*“Então este é um aspecto, mas claro que o massacre também não só forçou o Governo a criar a superintendência aqui e deslocar e descentralizar estes órgãos federais para cá, mas forçou o Governo a*

*criar o MDA. O Raul Jungman foi o primeiro ministro da reforma agrária no governo FHC, deve seu fardo, sua função, aos 19 corpos de trabalhadores rurais assassinados na curva do “S”. Foi em função disto que foi criado o MDA, que naquela altura não era MDA. E foi escolhido então o primeiro ministro da reforma agrária no Governo FHC que foi o Raul Jungman”*(Coordenador da CPT – Marabá, em 6/10/2003).

Ou ainda:

*“Aí, em abril de 96, veio o massacre de Eldorado (dos Carajás) e foram constatados outros massacres em Marabá, na Princesa<sup>46</sup>, e tudo por causa da posse da terra. Daí, quando foi resgatado, através do massacre de Eldorado (dos Carajás), massacre do pessoal do MST, que ainda não tinha peso na região, que ainda não tinha tradição na região, aí neste contexto, foram feitas as denúncias internacionais, que foi criado não só a Superintendência, mas o Ministério. Para que? Para cuidar exclusivamente de conflito, da questão agrária, da reforma agrária”*(Coordenador da Fetagri Estadual, em 12/11/2003).

## 2.2- DIÁLOGO E NEGOCIAÇÃO: OS GRANDES PASSIVOS DA REGIÃO

Como a trajetória de ocupação da região sempre foi marcada pela disputa da terra e dos recursos naturais entre agricultores, extrativistas, indígenas e os fazendeiros, apoiados pelas políticas governamentais, a lógica do diálogo e da negociação não fizeram parte do cotidiano dos atores sociais, como coloca o representante da CPT:

*“Aqui o governo sempre achou que as coisas teriam que ser resolvidas na base da força. Não era na força do argumento não. Era no argumento da força”*(Coordenador da CPT – Marabá, em 6/10/2003).

O Governo Federal, ao longo dessas últimas quatro décadas, agiu na região, através de intervenções quase sempre unilaterais, exercidas pelas instituições e organismos de execução de políticas dirigidas aos projetos e programas alinhados às macropolíticas nacionais. Fica evidente a ausência do diálogo e da negociação, reforçando o caráter de autoritarismo, truculência e impunidade.

---

<sup>46</sup> O entrevistado está se referindo à Fazenda Princesa, localizada no município de Marabá.

O depoimento do Gerente Regional do IBAMA de Marabá atesta a característica de ação das organizações governamentais na região:

*“Se o IBAMA surge, vem como órgão que vem para fiscalizar, para punir, no início um órgão muito repressivo, não era só um órgão para policiar, mas era mais de repressão; você vê os caras só chegam com polícia federal, metralhadora, chegavam num lugar prendiam, arrebatavam e isto tem até hoje muito forte esta marca do IBAMA. Assim como o IBAMA também, o INCRA na época de 80 era Getat, ligado diretamente ao Conselho de Segurança Nacional da Presidência da República, que assumiu o primeiro presidente o Wilson Pedro de Oliveira e depois foi o Asdrúbal Bentes, que hoje é deputado federal, ligado ao prefeito de Marabá. Ele que assumiu o Getat aqui naquela época, que deu muitos tiros aqui na região. Então era um órgão também bastante repressivo, para não fazer reforma agrária”*(Gerente Regional do IBAMA – Marabá, em 4/10/2003).

A presença do Exército na região, intensa no período da Guerrilha do Araguaia, permanece, até os dias atuais, evidentemente com objetivos diferentes aos da década de 70 e parte da década de 80. De qualquer maneira, quando a nomeação do primeiro Superintendente do INCRA é feita e o escolhido é um coronel do Exército, percebe-se que a região ainda é vista pelo Governo Federal como uma área de conflito e tensão social.

Antes da criação da SR 27, a direção do INCRA local, em Marabá, estabelecia forte ligação com os latifundiários e os fazendeiros. A idéia de nomear um militar para o cargo de superintendente representava, para o Governo Federal, a oportunidade de ter à frente da SR 27 alguém com comando e legitimidade suficiente para administrar a superintendência.

*“...aqui, o executor na época era um (não vou dizer aqui porque está gravando!) era um senhor de nome Libio Matos, acusado de muitas falcruas, de ser um dos inimigos principais da reforma agrária, aliado incondicional dos latifundiários, e com o massacre ele também dançou, foi demitido. E ao se criar a Superintendência, foi nomeado para a cá o primeiro superintendente, um coronel aposentado do exército, de nome Petrus Habib”*(Coordenador da CPT – Marabá, em 6/10/2003).

Como não poderia deixar de ser, a nomeação do Sr. Petrus causa indignação aos movimentos sociais. O diálogo e a negociação não acontecem, e a sua relação com o movimento social foi marcada novamente pela falta de cooperação.

*“...então nos anos posteriores também, o governo já dito democrático, não deixou de copiar a mesma estratégia do regime militar. Escolheu um militar aposentado para tentar dar um jeito nos conflitos fundiários da região...ele veio sem nunca ter pisado aqui. Chegou pela porta dos fundos e saiu pela porta dos fundos”(Coordenador da CPT – Marabá, em 6/10/2003).*

Desde então, mesmo com a criação da SR 27, os momentos de diálogo e de negociações e ações de cooperação foram muito pontuais, e o período de 1996 a 2002, foi caracterizado, predominantemente, por conflitos e tensões entre os movimentos sociais e a direção do INCRA, mas com resultados políticos importantes para a dinâmica da região.

*“O INCRA, todos nós sabemos, sempre foi um espaço mais interessado em defender os interesses dos fazendeiros do que dos clientes de reforma agrária. Então o primeiro enfrentamento a fazer foi com o INCRA. Não é à toa que os três primeiros superintendentes que ocuparam cargo aqui tiveram que sair corrido pelos trabalhadores, não por vontade do governo. Não se criou no primeiro momento, uma relação de parceria. Tivemos que fazer o enfrentamento e teve que conquistar o espaço lá dentro na base da quebra de braço mesmo”(Coordenador da CPT – Marabá, em 6/10/2003).*

A postura autoritária do Superintendente do INCRA serve de estímulo para o movimento social, que se aproveita das circunstâncias de tensão para estabelecer suas bases de enfrentamento contra o poder público. O depoimento abaixo enfatiza essa colocação:

*“...e a gente entendeu que tinha que mudar este jeito de atuação do INCRA e se criou a superintendência em novembro de 96, que veio o tal do Petrus, militarzão, passando por cima de todo mundo. Ele mandou alguns sindicalistas saírem da sala dele e foi muito bom isto”(Vice-prefeito de São Domingos do Araguaia, em 14/11/2003).*

Dessa forma, a exclusão social e a opressão foram as características mais marcantes das relações sociais que se estabeleceram nas regiões sul e sudeste do estado do Pará, agravada pela postura dos dirigentes das instituições governamentais, num período em que falar de participação popular estava muito além da própria retórica.

## **CAPÍTULO 3**

### **A CONFIGURAÇÃO INSTITUCIONAL NA REGIÃO SUL E SUDESTE DO PARÁ**

Este capítulo tem por objetivo associar os fatos importantes que envolveram as organizações dos trabalhadores rurais, as entidades de assessoria e apoio e os representantes do Poder Público que foram fundamentais para as relações institucionais e que são responsáveis pela atual dinâmica política e social na região.

O capítulo será dividido em duas partes para facilitar a organização das informações e também para procurar desenvolver, de forma coerente, as questões apresentadas. A primeira parte trata do período que vai do início da luta pela terra e do processo de organização social e política dos trabalhadores rurais até a criação da Superintendência Regional 27 do INCRA, em Marabá. A segunda parte inicia-se, neste ponto, e discute a construção dos diversos espaços públicos de discussão e negociação de políticas públicas para a agricultura familiar e reforma agrária, que foram estabelecidos no âmbito da SR-27, desde sua criação até o ano de 2003.

Não se objetiva com isto delimitar dois grandes períodos da História da região, mas mostrar que a criação da SR-27 foi um marco político regional pela grande mudança que se promoveu às ações de todos os atores sociais envolvidos.

#### **3.1 PRIMEIRA PARTE: DO INÍCIO DA LUTA PELA TERRA ATÉ A CRIAÇÃO DA SR-27**

Esta parte será dividida em cinco períodos, de forma a facilitar o entendimento dos diversos fatos que marcaram as relações institucionais da região. Não se trata de uma divisão cronológica, pois os fatos possuem ampla conexão uns com os outros.

**Período 1: Organizações espontâneas, o apoio da igreja e os grupos de esquerda. A organização do latifundiário, as relações com o GETAT/INCRA, os interventores e os pelegos**

Como apresentado no capítulo anterior, a região sempre foi caracterizada pela violência contra os trabalhadores rurais e suas organizações, pelo descaso com os direitos humanos e pela impunidade a serviço dos fazendeiros e latifundiários da região, como reforça o depoimento abaixo.

*“Um dos momentos mais violentos do regime militar, do governo militar, naquele momento, se verificava muitas violações dos direitos dos trabalhadores na área rural, como prisões, expulsões do campo, assassinatos de trabalhadores, ocupações das terras, das posses antigas já ocupadas por trabalhadores e uma série de violências cometidas contra os trabalhadores rurais”*(Coordenador da CPT – Marabá, em 6/10/2003).

A violência utilizada pelos latifundiários, fazendeiros, pistoleiros e pelo o Poder Público local representado, principalmente, pelo Exército e pela Polícia Militar, possuía dois objetivos centrais: o primeiro objetivo era retirar as famílias que habitavam as terras instalação de empresas agropecuárias sob o amparo de títulos de propriedade da terra. O segundo objetivo era coibir quaisquer ações dos trabalhadores e suas famílias, visando à retomada das terras habitadas ou a conquista de novas áreas. Contando com o aparato policial e a concordância da justiça, os “novos proprietários” das terras conseguiram efetivar os dois objetivos.

Sem acesso à terra e com falta de empregos na região, os agricultores e suas famílias viram-se envolvidos na lógica do enfrentamento com os proprietários das terras, principalmente nas áreas de Castanhais, de acordo com o relato abaixo:

*“...foi se dando toda uma lógica de luta pela posse e ocupação da terra, porque também não tinha onde empregar este tanto de gente. Então a opção de ocupar a terra e o enfrentamento com donos de castanhais na região principalmente. Começou então a se desenvolver outra lógica na região, a questão do enfrentamento com o latifúndio”*(Gerente Regional do IBAMA – Marabá, em 4/10/2003).

Se os fazendeiros contavam com o apoio do Poder Público; os agricultores familiares não podiam contar com os Sindicatos de Trabalhadores Rurais (STR)<sup>47</sup> existentes à época, pois estavam a serviço das oligarquias e do poder local, não servindo de referência para as organizações dos trabalhadores rurais. Surge, assim, o processo que se denominou de organizações espontâneas, por serem desvinculadas de uma representação formal da categoria.

*“Até para fazer a ocupação da terra os trabalhadores decidiam por conta própria. Juntava aí 50, 100, 200, deixava a família numa vila ou em qualquer lugar que pudessem, as famílias decidiam por conta própria, os homens entravam nas fazendas, 50, 100, 200....Então a gente chama isto até ocupação espontânea, na verdade não era espontânea mas uma organização própria dos trabalhadores. E o sindicato não existia. Então quando o sindicato ia, onde existia, era para poder fazer a repressão aos trabalhadores para que eles não mantivessem o processo de enfrentamento e de ocupação”*(Coordenador da CPT – Marabá, em 6/10/2003).

A lógica do enfrentamento perdurou por alguns anos, principalmente entre o final dos anos 70 e o início dos anos 80, quando começa a despertar, na região, sob a influência dos movimentos nacionais pelo fim da Ditadura Militar e pela abertura democrática<sup>48</sup>, a necessidade de se conquistar as entidades de classe dos trabalhadores, no caso, em primeira instância, os STR's.

*“(...) primeiro pela conquista da terra e segundo lugar, pela conquista de seus espaços organizativos. Então começa a luta, no final da década de 70, pela conquista dos poucos sindicatos que existiam e que estavam na mão dos pelegos”*(Coordenador da CPT – Marabá, em 6/10/2003).

---

<sup>47</sup> Para GRZYBOWSKI (1991:62-63), a maior parte dos STR não tem origem histórica **sindical**, a partir das lutas dos trabalhadores, mas na política assistencialista do Estado. Durante o período autoritário, multiplicaram-se STR's com funções assistencialistas, constituindo-se, assim, a retaguarda conservadora e paralisante de sindicatos em muitas regiões.

<sup>48</sup> Nos anos 70 e 80, temos a fase de emergência muito vigorosa dos chamados “novos movimentos sociais”, movimentos que se organizam como espaços de ação reivindicativa, que recusam relações subordinadas de tutela ou de cooptação por parte do Estado. Se os anos 70 podem ser caracterizados pela disseminação de uma multiplicidade de organizações populares de “de base”, nos anos 80, temos a sua articulação em federações municipais, estaduais ou federais, entidades representativas desses movimentos, cujas expressões mais fortes são a construção da CUT e do Partido dos Trabalhadores (CARVALHO, 2001: 174-175)

No entanto, conquistar os STR's da região representava muito mais que a legitimidade política da categoria. Representava o enfrentamento com o Poder Público, os representantes do Governo Federal e as oligarquias, que utilizavam os STR's como seus instrumentos políticos de dominação.

*“Tendo em vista que era um período que os próprios sindicatos dos trabalhadores rurais existentes, os poucos, estavam sob domínio dos militares. Quem organizava o sindicato, quem escolhia o presidente, quem direcionava a política do sindicato eram os militares. Então aí que nasceu a figura que nós conhecemos aqui na região como os “pelegos””(Coordenador da CPT – Marabá, em 6/10/2003).*

Os pelegos agiam mediante o desejo das oligarquias locais, submissos aos seus comandos. Não precisavam ser trabalhadores rurais e muitos eram comerciantes, profissionais liberais, servidores públicos, desde que estivessem ideologicamente alinhados.

Para se compreender melhor a dominação que as oligarquias e o Poder Público exerciam sobre as organizações dos trabalhadores rurais; a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Pará e do Amapá –Fetagri<sup>49</sup>, sediada em Belém, foi por muitos anos o braço dos grupos políticos dominantes e do governo do Estado do Pará.

Não eram, portanto, apenas as representações locais comandadas pelas oligarquias. A Fetagri, enquanto organização de abrangência estadual, também era mantida sob dominação e cooptação política dos trabalhadores rurais. O relato abaixo expressa essas duas dimensões de dominação política exercida sobre as organizações dos trabalhadores rurais.

*“Olha, o movimento sindical, no caso aqui do Pará, agora vou falar do Pará, quando eu entrei no sindicato, eu entrei como oposição porque o sindicato de Marabá era ligado aos Mutram. Toda a família Mutram é que dominava o sindicato, através do companheiro Chico. Esta federação, a Fetagri, foi construída, este prédio, foi construído pela Federação quando era o pessoal da direita. Completamente da direita, ligada ao governo do estado”(Coordenador da Fetagri Estadual, em 12/11/2003).*

---

<sup>49</sup> A Fetagri é a federação que congrega o movimento sindical rural nos estados do Pará e Amapá. Calcada por uma estrutura verticalizada, tem na base de sustentação os trabalhadores e trabalhadoras sindicalizados (as) nos STR's e Associações, que os representam nas instâncias deliberativas da federação, como os congressos e plenárias regionais e estaduais.

Além da vinculação com as oligarquias, os STR's recebiam toda a orientação política do Comando Militar Regional, sediado em Belém ou em Marabá, transformando o STR em uma ferramenta a favor do latifúndio, segundo o depoimento a seguir:

*“...é, os interventores, que eram indicados pelos próprios comandantes militares para poder dirigir o sindicato para poder justamente impedir qualquer tipo de organização mais efetiva dos trabalhadores, que pudessem representar um enfrentamento seja ao latifúndio, seja ao próprio governo militar”(Coordenador da CPT – Marabá, em 6/10/2003).*

O STR de Marabá foi um dos que negou apoio à luta dos trabalhadores rurais na região.

*“Quando foi em 83, o pessoal botou para quebrar e tirar a gente. Nós procuramos o sindicato de Marabá, na época o Antonio Chico era o presidente, não nos apoiou, não quis apoiar a luta da gente”(Coordenador da Fecap<sup>50</sup>, em 1/12/2003).*

A conquista dos STR's passa a ser vista como uma questão fundamental na luta pela posse da terra e na organização política dos trabalhadores rurais. A legitimidade dos STR's só seria alcançada, quando os mandatários fossem os representantes efetivos da categoria. Acompanhando a dinâmica nacional de (re)conquista das organizações sindicais nas mais diversas categorias de trabalhadores, urbanos e rurais; a região do Marabá e de Conceição do Araguaia tornam-se referência nacional nesse processo.

Como ocorria em todo o País, a presença da Igreja Católica foi fundamental, porque dava apoio incondicional à luta pela terra e assessoria política aos trabalhadores rurais e suas lideranças ao enfrentamento também no campo institucional, como descrito abaixo:

*“Estas razões todas também fez com que a igreja investisse na estruturação da pastoral da terra como uma forma de estender o braço da igreja até o campo e denunciar todas as situações de violência sofridas pelos trabalhadores e investir em um processo de organização dos trabalhadores rurais através do sindicato e de outros espaços que fossem importantes para poder fazer a luta”(Coordenador da CPT – Marabá, em 6/10/2003).*

---

<sup>50</sup> Fecap – Federação das Centrais e Uniões de Associação de Pequenos Produtores Rurais do Estado do Pará, sediada em Marabá, foi criada em 2002 como resultado de dissidências no movimento sindical rural. Será tratada com mais detalhes, ao longo deste capítulo.

Também, seguindo a dinâmica Nacional de fortalecimento dos movimentos populares e das organizações classistas que agregavam diversos setores da sociedade civil, como aqueles ligados aos partidos políticos (PCB e PC do B, na clandestinidade, e MDB) e às organizações nitidamente de orientação política democrática, nas regiões de Marabá e Conceição do Araguaia, que se aliaram, encontrando na bandeira da luta pela posse da terra e (re)conquista do STR o ponto de convergência e os manteria unificados, por um período considerável da História da Região, precisamente do final dos anos 70 até a metade da década de 80.

Esse movimento permitiu o surgimento de grandes lideranças locais e regionais de trabalhadores rurais e de outros setores da sociedade, que passaram a expressar-se regionalmente, a partir da sustentação política dada pela convergência dos setores populares e das organizações políticas locais, com o apoio fundamental de setores da igreja católica.

Foram os dominicanos o segmento com mais disposição a combater a repressão e a impunidade, conforme o seguinte relato:

*“Nesta região aqui principalmente, em Conceição do Araguaia e Marabá, era tudo praticamente uma única prelazia e a presença dos dominicanos era uma presença forte e comprometida mesmo com o enfrentamento, com um apoio incondicional à luta dos trabalhadores. Além do espaço eclesial, a CPT<sup>51</sup> também naquele primeiro momento contava com a parceria, o apoio dos setores de esquerda, que naquele momento, se abrigava onde era possível no antigo MDB. Então os setores de esquerda do PCdoB, que estava na clandestinidade, do PCB, que também estava na clandestinidade mas que acabava tendo que se abrigar no antigo MDB e depois no PMDB, para poder fazer a luta. Muitos advogados conhecidos como Paulo Fonteles, aqui na região o Gabriel Pimenta, naquele tempo ainda era uma pessoa combativa o Ademir Andrade, e várias outras figuras que hoje nem são mais combativas, naquele momento se somava com a igreja. Alguns outros movimentos no processo de surgimento, anos depois começaram a surgir aqui em Marabá algumas outras entidades, mas em algumas outras regiões a CPT era quase só, junto com os políticos mais à esquerda. Em Conceição (do Araguaia), por exemplo, era uma região que não tinham quase outras entidades, a não ser, por exemplo,*

---

<sup>51</sup> Comissão Pastoral da Terra, um dos organismos das “igreja popular”, inspirado na Teologia da Libertação, pode ser entendida como uma combinação de evangelização com educação política do “povo”, em vista de sua organização e participação para a construção de uma nova sociedade (GRZYBOWSKI, 1991:66-67)

*o MEB<sup>52</sup>, que tanto tinha em Conceição como em Marabá*”(Coordenador da CPT – Marabá, em 6/10/2003).

O depoimento abaixo expressa a importância do apoio da igreja às “oposições sindicais”, como eram denominados todos os movimentos que se articularam em torno da (re)conquista dos STR’s na região:

*“E da igreja era o pessoal ligado à Teologia da Libertação. Padre Roberto, Irmã Lina, um bocado de padre. Então era deste povo que a gente se aproximava... – um pedaço da igreja que ia para a luta. Porque era um grupo dentro da igreja(..) Na verdade, as reuniões do grupo que estava na igreja naquela época resolveu apoiar, as lideranças da igreja católica, resolveram apoiar o processo que a gente chamava de oposição sindical. Então o principal instrumento daquela época da tomada do sindicato, foi sem dúvida a igreja católica, a CPT, que apoiou este povo”*(Vice-prefeito de São Domingos do Araguaia, em 14/11/2003).

A partir dessa organização política regional, as articulações dos trabalhadores rurais passam, com muita convicção, a considerar também a luta pela (re)conquista dos STR’s dos municípios de toda a região de Marabá e Conceição do Araguaia. Cada mobilização serviria também de instrumento para o repasse de informações e estabelecimento de novas articulações regionais, de acordo com as afirmação do entrevistado:

*“A gente se encontrou muito e a cada encontro que tinha iam se criando relações regionais”*(Vice-prefeito de São Domingos do Araguaia, em 14/11/2003).

No início da década de 80, as oposições sindicais foram conseguindo vitórias importantes, ganhando a disputa política em alguns STR’s.

*“...nós já tinha contato com um pessoal de Tucuruí, era o sindicato de lá muito pelego, que era o Raimundo Preto, mas nós sempre se encostava. Também tinha um apoio em Itupiranga, que era o Manoel Monteiro, que era a oposição sindical que conseguiu ganhar, foi o primeiro a conseguir ganhar, também em São João do Araguaia, que era o Almir Ferreira Barros, que ganhou também a oposição, nós*

---

<sup>52</sup> MEB – Movimento de Educação de Base, criado em 1961 por decreto federal que, através de escolas radiofônicas e orientado pela CNBB, passou a ser um impulsionador da sindicalização, com orientação de criar o sindicalismo cristão, afastado das lutas de classe, mas defensor dos trabalhadores e de uma reforma agrária, baseada na propriedade familiar. Defendia a extensão da sindicalização a todos os centros rurais, sobretudo quando agitados por reivindicações justas (MEDEIROS, 1989:77)

*conseguimos se fortalecer ganhando dois sindicatos grandes na região*“(Coordenador da Fecap, em 1/12/2003).

Para que esse processo de (re)conquista dos STR's ocorresse, as primeiras organizações dos trabalhadores foram as delegacias sindicais, pequenos grupos que se reuniam em torno dessa representação e tinham como objetivo final acumular força política para fazer a disputa nos processos eleitorais dos STR's.

As delegacias sindicais também foram espaços importantes de troca de informações sobre os fatos que ocorriam em toda a região.

*“...era a oposição sindical, era a delegacia. Para você ter uma idéia, na época, quando nós entramos, o Almir... foi um cara de nome na década de 80. Na época, o Almir era delegado sindical na vila que eu morava, que era a Vila de Santa Rita. Nós éramos da Santa Rita, mas viemos parar no Veneza<sup>53</sup>, porque na reunião, ele passava o informe do Cuxiú, e a gente se interessava porque não tinha aonde trabalhar. Então era um agente de levar a informação. E todo mundo sabia que tinha terra para todo quanto é canto”*(Vice-prefeito de São Domingos do Araguaia, em 14/11/2003).

Além da violência e repressão que ocorriam contra as organizações dos trabalhadores rurais, outro obstáculo relevante no processo de conquista dos STR's eram as práticas clientelistas implementadas, principalmente, pelo poder público. As articulações políticas entre as organizações governamentais, como o GETAT, e o governo municipal, como as prefeituras, garantiam, através do STR, a oferta de serviços (por exemplo, de odontologia) para os trabalhadores rurais e suas famílias, com o objetivo de conquistá-los, usando práticas clientelistas.

A própria estrutura do STR era financiada com recursos públicos, garantindo até mesmo os salários de seus funcionários.

*“...na época tinha o INCRA. Muitos sindicatos da época foram criados pelo INCRA. Por exemplo, o sindicato de Itupiranga foi criado pelo INCRA. Tinha o tal do Asdrúbal naquela época a frente... Asdrúbal era o chefe na época do INCRA, que não chamava INCRA, chamava GETAT, ele era o chefe. Aí tinha esquema das prefeituras. No*

---

<sup>53</sup> Veneza, área de um Castanhal localizado atualmente no município de São João do Araguaia.

*sindicato funcionava o esquema de arrancar o dente, arrancar queixo, como a gente chama. Tinha um convênio com médico e tal, que a prefeitura garantia o convênio. Era assim. A secretária paga pela prefeitura, então era assim, tinha o esquema”*(Vice-prefeito de São Domingos do Araguaia, em 14/11/2003).

Com todos os obstáculos a serem vencidos, a organização dos trabalhadores rurais conseguiu significativas vitórias (como a (re)conquista de alguns STR's) que foram essenciais para a consolidação dos próximos passos da organização sindical rural na região, e também para o estabelecimento de relações de parceria com as entidades de assessoria e apoio nas regiões sul e sudeste do Estado do Pará.

**Período 2: Organização dos sindicatos, a oposição sindical, as delegacias sindicais. Criação de novos municípios e as relações regionais entre os sindicatos.**

As delegacias sindicais foram fundamentais no processo de organização dos trabalhadores rurais e para a (re)conquista dos STR's de toda a região sul e sudeste do Estado do Pará. Além de serem as primeiras referências, em termos de organização para os agricultores familiares, serviam também de experiência inicial de organização da categoria. Em toda a região, as articulações para a (re)conquista dos STR's passava, inicialmente, pela composição das delegacias sindicais que estavam sendo criadas em todos os municípios. As entidades de assessoria e apoio<sup>54</sup> passaram a agir, primeiramente, na organização das delegacias e, posteriormente, na organização dos movimentos de oposição sindical.

*“Num segundo momento, a CPT começou a se preocupar com a representatividade dos trabalhadores. Aí começa o apoio às oposições sindicais. Tinha oposição sindical em Conceição do Araguaia, em Marabá, em Itupiranga, em São João do Araguaia, onde existiam sindicatos. Aí que entra neste segundo momento, uma preocupação mais com a representatividade. Então vamos apoiar as oposições sindicais para tentar derrubar os pelegos e os trabalhadores terem então as suas próprias entidades representativas que possa servir*

---

<sup>54</sup> Consideramos como entidades de assessoria e apoio aquelas organizações da sociedade civil que objetivam o apoio aos movimentos sociais, a partir de relações de trabalho que podem ser a nível de assessoria permanente ou pontual, de prestação de serviços técnicos e organizativos ou em ações de capacitação e atendimento a demandas apresentadas pelos movimentos sociais.

*como espaço de organização, discussão e encaminhamento das suas pautas (...) isto foi no início da década de 80. Neste primeiro momento, meados da década de 80 e final da década de 70, muito pouco se falava nisso. No início da década de 80, começa o processo da luta sindical”(Coordenador da CPT – Marabá, em 6/10/2003).*

Durante o período em que os dirigentes do STR's eram “pelegos”, as lideranças das comunidades rurais<sup>55</sup> viam as delegacias sindicais como referência importante para a organização dos trabalhadores e para o encaminhamento de suas reivindicações junto aos órgãos públicos locais e regionais. Surge então, para as entidades de assessoria e apoio, uma demanda das comunidades, solicitando apoio para sua organização, conforme relata um dos entrevistados, liderança em sua comunidade.

*“Aí comecei. Fui na FASE, na CPT, em Marabá e fui no Sindicato. No Sindicato, era o finado Chico, que era o presidente, e este escritório eu não queria nem conversa. Não vou entrar neste negócio. E procurei a FASE e o Geraldo CPT e aí nós colocamos que seria interessante criar uma delegacia sindical ali. Aí o Secretário geral do sindicato, o Chico da CIB, marcou um dia, que foi lá o Chico da CIB, o Luís Carlos e Geraldo da CPT”(Coordenador da Fetagri Estadual, em 12/11/2003).*

Formam-se, então, as alianças estratégicas para fortalecer a luta dos trabalhadores rurais e garantir a conquista do STR a partir, não só, da assessoria política mas também do apoio em recursos materiais como veículos, impressos gráficos e outros.

*“(...) e no caso de Marabá, quem foram os aliados para tomar o sindicato? A CPT, o CNS, o SDDH, a FASE, o CEPASP, tudo que era entidade que tinha naquela cidade foi aliada nossa. Sem exceção, a igreja toda, toda entidade que tinha em Marabá foi aliada nossa pra ganhar a eleição naquela época (...) nós utilizamos os carros da FATA praticamente todos”(Coordenador da Fetagri Estadual, em 12/11/2003).*

Porém o movimento sindical dos trabalhadores rurais não é homogêneo e, assim, ocorrem divergências internas, as quais têm relações com a dinâmica política Nacional. No início dos anos 80, surge a organização política partidária que resultou na fundação do Partido dos Trabalhadores com suas diversas correntes políticas, já existentes, à época, e que também se

---

<sup>55</sup> Estas lideranças surgiam, de modo geral, através dos trabalhos desenvolvidos pelas organizações ligadas à Igreja Católica, e representavam a comunidade em que moravam.

manifestaram no processo político da luta sindical no Estado do Pará. O depoimento abaixo resgata parte desse processo e demonstra como as divergências implicaram diretamente na impossibilidade de os trabalhadores rurais ganharem as eleições sindicais em Marabá, em razão à divisão dos votos da categoria no processo eleitoral:

*“(...) é e quando foi em 86, surge uma nova tendência sindical aqui na região, chamada de Força Sindical, liderada pelo Luís Carlos e pelo Clovis Faleiro, que é irmão do deputado Airton. Esta nova metodologia deles, ligada diretamente à articulação<sup>56</sup>, e nós naquela época era, eles chamavam nós que éramos ligados ao PRC, que era a “CUT pela Base”, na época, então eles chamavam a gente de “os radicais”, nós éramos os mais miseráveis e tal. Eles chegaram a fazer um movimento muito forte aqui. Por incrível que pareça, saíram três chapas em 88... E o sindicato<sup>57</sup> se deu bem, porque na hora de brigar, o pessoal se esquecia de brigar com o pelego, brigava as duas oposição. Nós fizemos neste tempo 459 votos e a chapa do Luís Carlos fez 122 e a outra (do pelego) 512 e ganhou”(Coordenador da Fecap, em 1/12/2003).*

Em 1985, o STR de Conceição do Araguaia foi (re)conquistado pelos trabalhadores rurais. A repercussão regional foi grande, dada a importância do movimento sindical no município e que representava, em termos de enfrentamento com o poder público e as oligarquias locais, a vitória da oposição sindical.

Esse fato encorajou as mobilizações em outros municípios que continuaram a criar delegacias sindicais. Em Marabá, mesmo sendo o principal STR de toda a região não pôde, naquele momento, ser conquistado pelos trabalhadores rurais. A cidade era “enquadrada” nos termos da Segurança Nacional pelo Governo Militar, o que trazia dificuldades ainda maiores, segundo o relato abaixo:

*“E neste período, como o sindicato não tinha coragem de encarar as coisas, resolvi encarar o sindicato e montamos uma chapa de oposição contra a diretoria que estava lá... no ano de 85. Foi uma repressão. Neste tempo, Marabá era área de segurança nacional, era a única cidade que era área de segurança nacional. Primeira eleição nós ganhamos mas não deu quórum. A segunda eleição deram uma enrolada na gente, contaram o voto em separado e nós perdemos a eleição, mas continuamos delegado sindical, criando outras*

<sup>56</sup> Articulação: tendência política interna do Partido dos Trabalhadores

<sup>57</sup> O entrevistado refere-se, neste caso, ao grupo político que estava na direção do sindicato.

*delegacias, Parauapebas, Curionópolis, tudo era Marabá”*  
(Coordenador da Fecap, em 1/12/2003).

Depois da primeira tentativa, em 1985, seguiram-se mais duas eleições, em 1988 e 1991, com a vitória dos “pelegos”. Foi somente em 1994, com uma grande articulação regional e a participação da Fetagri Estadual e de vários STR’s da região, já sob a gestão de grupos dos trabalhadores rurais, que o STR de Marabá foi, finalmente, (re)conquistado.

*“Quando chegamos perto da eleição, a gente fez um encontro aqui e a FETAGRI de Belém veio para cá, era o Beto o presidente e o Beto disse “eu quero convocar todos os presidentes de sindicato que não fazem parte da FATA mas é da região para apoiar a chapa do Chico. Nós vamos ganhar a eleição desta vez”. Em 94. Faltando 15 dias para as eleições, tinha 10 presidente de sindicato andando mais eu de comunidade em comunidade”*(Coordenador da Fecap, em 1/12/2003).

Se ganhar as eleições já era difícil, tomar posse também exigiria outro enfrentamento. Em Conceição do Araguaia, em 1985, quando a oposição sindical venceu as eleições, o interventor<sup>58</sup> trancou o STR, levou embora os documentos e toda a estrutura disponível, tendo sido necessária uma ordem judicial, autorizando os trabalhadores rurais a quebrarem a porta para adentrarem na sede. Em Marabá também não foi diferente, com a sede sendo tomada “à força”, como relata um membro da diretoria eleita à época:

*“Quando foi em abril de 94, eu sai para ser oposição no sindicato, junto com o secretário geral, que era o Chico da CIB. Montamos uma chapa, ele saiu como candidato a presidente e eu como secretário geral do sindicato de Marabá. Isto em abril, quando começamos a fazer a oposição. Em maio de 94, fomos eleitos, ele presidente e eu secretário geral. Ai tinha o resto da composição. Em 94, não assumimos, o pessoal não deixou, tivemos que arrebentar o sindicato na marra, e entramos para dentro com uns porretes de pau, arrebentamos as portas e quem tivesse lá dentro ia levar umas lapadas também”*(Coordenador da Fetagri Estadual, em 12/11/2003).

As oligarquias locais temiam que os trabalhadores rurais conquistassem os STR’s pois, além de ver seu poder político ameaçado, julgava-os de forma pejorativa e preconceituosa, como descreve o presidente eleito.

---

<sup>58</sup> O interventor no STR de Conceição do Araguaia foi o Sr. Bertoldo, militar aposentado.

*“(...) bom, é porque Marabá nesta época era o pólo, o polígono dos castanhais, na verdade, toda a mídia, a oligarquia não queira. Eles achavam que nós era terrorista “Não, este pessoal do Chico mata demais, são matador, eles são perigoso, eles não tem nada na vida, este pessoal é perigoso, eles não podem ganhar o sindicato” (Coordenador da Fecap, em 1/12/2003).*

A vitória veio com todo gama de enfrentamento às oligarquias, aos grupos empresariais, à classe política dominante como relata o secretário geral eleito na chapa de oposição:

*“(...) fomos enfrentar o Chicó, que já faleceu, que tinha apoio dos Mutram, Nagib Mutram, Vavá Mutram, todos aqueles Mutram, família toda e a Elza Miranda. Nós ganhamos de lavada, com quase 600 votos de diferença, já era a quarta vez que tentavam tomar o sindicato e não conseguiam. Nós conseguimos” (Coordenador da Fetagri Estadual, em 12/11/2003).*

Com a emancipação dos novos municípios, a organização sindical precisa adequar-se à geopolítica regional. Muitos municípios foram criados, a partir do início da década de 80, com o desmembramento dos municípios mais antigos e de maior dimensão geográfica da região.

**Tabela 2 - Evolução da criação dos municípios nas regiões sul sudeste do Estado do Pará**

Evolução da criação dos municípios nas regiões sul e sudeste do Estado do Pará					
	Até 1960	1961 a 1970	1971 a 1980	1981 a 1990	Após 1990
<b>Municípios da região Sul do Estado</b>	Conceição do Araguaia	São Felix do Araguaia		Ourilândia do Norte Redenção Tucumã Xinguara Rio Maria Santana do Araguaia Santa Maria das Barreiras	Floresta do Araguaia Água Azul do Norte Sapucaia Pau D'arco Cumaru do Norte Bannach
<b>Municípios da região Sudeste do Estado</b>	Marabá São João do Araguaia	Itupiranga Jacundá		Curionópolis Parauapebas São Geraldo do Araguaia Brejo Grande do Araguaia Bom Jesus do Tocantins Rondon do Pará	Eldorado dos Carajás Canaã dos Carajás Palestina do Pará Piçarra Abel Figueiredo Goianésia Breu Branco Tucuruí Novo Repartimento São Domingos do Araguaia Nova Ipixuna

Fonte - Sítio do Governo do Estado do Pará - [www.pa.gov.br](http://www.pa.gov.br)

Com várias delegacias sindicais já constituídas, o passo seguinte era a sua organização para disputar a eleição no STR a ser criado.

*“Depois veio o processo de emancipação de São Domingos do Araguaia, que foi emancipado em 91, mas só em dezembro de 92 que houve a eleição do sindicato, quando fundamos o sindicato de São Domingos”*(Vice Prefeito de São Domingos do Araguaia, em 14/11/2003).

O desmembramento dos municípios e a criação de novos STR's contribuíram decisivamente para a luta pela posse da terra, pela definição de novos territórios de ação do movimento sindical<sup>59</sup> e de favorecimento ao processo de mobilização social necessário para o enfrentamento político local:

*“E desde este meio, se intensificou o processo da luta pela terra. Nós começamos em São Domingos, e por exemplo, hoje nós não temos grande propriedade em São Domingos. Todas foram ocupadas nesta época. 91, 92, 93, 94 até 97, foi porrada mesmo. Ocupação na região toda. Então, eu topei o desafio de ser presidente do sindicato, porque observei que lá na delegacia sindical, na comunidade, a gente não ia avançar, não tinha muito apoio”*(Vice Prefeito de São Domingos do Araguaia)

Paralelamente à luta pela posse da terra e a conquista dos STR's das regiões sul e sudeste do Pará, o embate a nível estadual entre o poder público e as oligarquias locais com os trabalhadores rurais ocorre em torno da Fetagri. A relação entre STR e Fetagri é bastante próxima e, para tê-la, era preciso que o STR fosse comandado por trabalhador rural. Para a conquista do STR, o apoio da Fetagri era fundamental. Esse processo político se complementava à medida que as lideranças foram surgindo e se tornaram referências regionais e estaduais, com respaldo político suficiente entre os trabalhadores rurais, a fim de poderem exercer seus mandatos nas organizações representativas da categoria de forma legítima.

*“(...) é justamente aí o papel da federação. Primeiro foram tomados alguns sindicatos antes da federação. Esses sindicatos que foram tomados, é justamente de onde vieram o Avelino Ganzer, o Airton, o Beto, o Libório, essa turma que tomou os sindicatos antes da federação. O chamado Grupo dos Trabalhadores. E quando a direção da federação foi assumida pelos trabalhadores, eles começaram também a incentivar este tipo de oposição dentro dos sindicatos de direita”*(Coordenador da Fetagri Estadual, em 12/11/2003).

---

<sup>59</sup> A criação de novos municípios e de STR's, aproxima as lideranças dos trabalhadores rurais com as lideranças municipais. A articulação política é favorecida, as distâncias a serem percorridas são menores e há melhorias significativas na infraestrutura dos municípios, como a abertura das estradas.

As articulações que ocorreram regionalmente reproduziram-se a nível estadual. A orientação de tomada da Fetagri chega aos municípios, e a conquista dos STR's é questão central do movimento sindical.

*“(...) no Pará, passava por um processo de tomada da Fetagri, que era pelega. Foi uma decisão entre a FASE, a nível de estado, a CPT e aí de novo esta coisa da igreja, companheiro fazendo o debate aqui, então “vamos tomar a Fetagri do pelego”, e Fetagri a gente só toma pelo voto. Quem é que vota na Fetagri? É o sindicato. Aí vem a orientação”(Vice-prefeito de São Domingos do Araguaia, em 14/11/2003).*

Finalmente, em 1987, a Fetagri Estadual é conquistada pelos trabalhadores rurais. O movimento sindical do sul e sudeste do Pará indica o vice-presidente, e o apoio da Fetagri Estadual para as mobilizações dos trabalhadores rurais na região passa a ser efetivo.

*“(...) e em 87 nós fizemos aqui pelo sul do Pará o vice presidente da Fetagri Estadual, que foi o Almir Ferreira Barros. Quando a Fetagri deu o grito de independência lá, quando tiraram da mão do Alberoni, foi o Zé Lito o presidente. Aí passamos a ter um apoio muito direto em Marabá, mesmo não tendo o Sindicato na mão, nós tivemos um apoio muito grande”(Coordenador da Fecap, em 1/12/2003).*

A partir de 1987, com a Fetagri Estadual representada no sul e sudeste do Pará, abre-se outro ciclo de organização dos trabalhadores rurais, criando-se de outras estruturas vinculadas ao movimento sindical, ampliando as capacidades institucionais do movimento, como veremos a seguir.

### **Período 3: Novas organizações dos trabalhadores rurais (FATA, COOCAT, EFA, CUT) e a consolidação das parcerias (CPT, CAT/LASAT, FASE, CEPASP)**

Esse período da História da região sul e sudeste do Pará é fortemente caracterizado pelo grande dinamismo na organização dos trabalhadores rurais, das entidades de assessoria e apoio e de outras organizações, em torno, principalmente, do município de Marabá, onde são sediadas as novas representações vinculadas ao movimento sindical rural. Por outro lado, há um processo de estagnação na dinâmica institucional no sul do Pará, em função, basicamente, de três grandes fatores. O primeiro fator, como mencionado anteriormente, foram os

assassinatos de várias lideranças de trabalhadores rurais, trazendo grandes prejuízos à organização regional da categoria. O segundo fator, foram as debilidades das entidades de assessoria e apoio, que não conseguiram dar uma resposta efetiva à demanda apresentada pelos trabalhadores. Finalmente, as organizações dos governos estadual e federal, sediadas em Conceição do Araguaia, tinham mínimas capacidades estruturais e políticas ao atendimento das necessidades e demandas solicitadas pelas organizações dos trabalhadores rurais. Essas representações detinham pouco poder decisório sobre as políticas públicas para a agricultura familiar e reforma agrária. Com isso, o debate dos problemas da categoria concentrava-se, cada vez mais, em Marabá, no caso das agências federais, e em Belém, no caso das agências estaduais. Todos esses fatores contribuíram para o arrefecimento da dinâmica organizacional da região sul do Estado do Pará.

Na região do município de Marabá, instalam-se as agências governamentais que se tornariam as grandes referências para a organização sindical dos trabalhadores rurais. O fato de Marabá estar sendo elevada a um patamar de “cidade pólo” atrai número significativo de investimentos públicos e privados, dinamizando a economia da região. Além disso, as representações dos órgãos federais<sup>60</sup> estruturavam-se no Município, reforçando seu caráter de pólo político e econômico regional.

A primeira incursão política dos trabalhadores rurais e de representantes de alguns setores da sociedade civil aliados a eles na política partidária regional, no início da década de 80, se dá pela criação da CUT regional e do Partido dos Trabalhadores.

*“Aí passa também por aquele debate pela criação da CUT, quem é cutista e quem não é? A CUT foi criada logo em seguida mas já vinha um acúmulo de debate, foi criada em 83 e também o início de quando começa o PT”*(Vice-prefeito de São Domingos do Araguaia, em 14/11/2003).

---

<sup>60</sup> Os principais órgãos federais que estavam se estabelecendo no Município eram a FUNAI, o INSS, a Caixa Econômica Federal, o INCRA, o IBGE e o já extinto IBDF, atualmente IBAMA.

Seguindo uma tendência Nacional, a partir da (re)conquista dos sindicatos por parte dos mais variados movimentos políticos e categorias de trabalhadores, urbanos ou rurais, o objetivo era consolidar a CUT como representação única das diversas categorias. Esse processo se deu em quase todos os estados do País. As diversas correntes políticas, que comporiam o PT, e que estavam representadas na região sul e sudeste do Pará, tentaram a fundação da CUT Regional, em 1983, mas não foram bem sucedidos.

Na região de Marabá, embora a CUT Regional tenha sido fundada, a organização em torno dos STR's era ainda bastante frágil e nem sequer havia articulação em torno de uma representação como a Fetagri Regional. Os movimentos urbanos não conseguiriam representatividade suficiente para bancar politicamente uma organização como a CUT regional. Enfim, esvaziada no meio urbano e fragilizada no meio rural, a CUT não decolou nesse momento.

*“Nós criamos a CUT regional também na época, que não funcionou, eu mesmo fui um dos membros, eu e o Manoel Monteiro, nós fomos membros da CUT” (Coordenador da Fecap, em 1/12/2003).*

Com alguns STR's da região de Marabá, já administrados por trabalhadores rurais, a UFPA passa a atuar na região, apoiando as organizações existentes e fomentando a criação de outras estruturas vinculadas ao movimento sindical. Com uma parceria com a UFPA, representada pelo NAEA, surge o Programa CAT que associava a atividade acadêmica com ações de desenvolvimento e a formação dos agricultores familiares.

A partir desse momento, impõe-se um ritmo muito intenso de diversificação nas organizações dos trabalhadores, que procuravam encontrar caminhos para as suas mais diversas necessidades, a partir da criação de fóruns de discussão e de cooperativas de produção, por exemplo.

Com a criação do Programa CAT e a fundação da FATA que agregava, em 1988, 4 STR's da região, o dinamismo do movimento sindical favoreceu o repensar de todas as entidades e organizações regionais, buscando novas formas de solucionar as demandas dos agricultores familiares.

*“(...) no caso, a FATA seria o lado sindical, os agricultores familiares então formaram o conselho da FATA, que era formada só por representação de colono... dos sindicatos... na época, quando começou, São João, Marabá, Itupiranga e Jacundá”*(Vice-prefeito de São Domingos do Araguaia, em 14/11/2003).

Ou ainda, como é expresso no depoimento abaixo, a convivência entre os acadêmicos e os agricultores.

*“Tem o programa CAT, que junta universidade, o acadêmico com a enxada. Tem o programa, que tem o lado da pesquisa e o lado da formação. O negócio foi bem calculado, veio uns problemas depois, mas faz parte<sup>61</sup>”*(Vice-prefeito de São Domingos do Araguaia, em 14/11/2003).

Com um espaço de discussão como a FATA que congregava a universidade, entidades de assessoria e apoio e o movimento sindical, as demandas dos agricultores encontravam maiores possibilidades de atendimento. Mesmo que tenham sido tratadas de forma experimental ou pontual, elas foram objeto de alguma intervenção. Isso já era um grande diferencial em relação às ações do Poder Público, que se caracterizavam pelo descaso total ao atendimento das necessidades das comunidades rurais ou, se não pelo descaso, mas por uma resposta débil face à dimensão dos problemas locais.

A FATA passa a ser, então, o grande espaço de discussão das questões ligadas à luta pela terra e às outras conquistas necessárias para a permanência digna dos agricultores e suas famílias nas áreas ocupadas.

Como demonstra o depoimento a seguir, foi na FATA que surgiram as condições para a criação de novas organizações dos trabalhadores rurais responsáveis por atender às demandas

---

<sup>61</sup> Os problemas identificados na formação da FATA serão abordados, logo mais neste documento.

existentes, como a comercialização da produção familiar, responsabilidade da COOCAT<sup>62</sup>, e a formação e capacitação de jovens filhos dos agricultores, como a EFA<sup>63</sup>.

A COOCAT é fundada logo após a criação da FATA, em 1988, e a EFA é criada em 1993.

*“Neste período, houve também a fundação da COOCAT, eu sou sócio fundador da COOCAT. O Almir chegou a ser presidente e fundador da COOCAT. Daí para cá, quando a gente fundou o sindicato (STR de São Domingos do Araguaia, recentemente criado a partir do desmembramento do município de São João do Araguaia), aumentou a nossa participação na FATA, porque aí tinha o cargo de representação sindical. Nosso sindicato já nasceu membro da FATA e quando a gente estava na FATA, discutindo esta realidade dos trabalhadores rurais, especificamente dos jovens, foi aí que a gente resolveu criar a EFA... a EFA veio depois da COOCAT... em 93”*(Vice-prefeito de São Domingos do Araguaia, em 14/11/2003).

De forma resumida, o relato abaixo demonstra parte da dinâmica institucional dos trabalhadores rurais e das organizações e entidades que se articulavam em busca de soluções para as demandas sociais do meio rural.

*“(...) a universidade, NAEA especificamente. Na época foi criado o tal do Programa CAT, que unia todo mundo. A COOCAT é filha da FATA. Na FATA é que foi feito o debate para criar a COOCAT. Na FATA é que foi feito o debate para criar a EFA”*(Vice-prefeito de São Domingos do Araguaia, em 14/11/2003).

Para melhor dimensionar o que representou a FATA para a dinâmica institucional da região, o depoimento, a seguir, descreve como outras organizações de trabalhadores rurais e a FATA estreitaram suas relações políticas. Não apenas a relação com o CNS, bastante representativo na categoria dos seringueiros e respeitado entre as organizações populares, mas a criação do GTA que adquiriu, com o passar dos anos, notoriedade Nacional.

*“E todo mundo avaliava na época, que como eu era presidente da FATA, não podia perder esta eleição, eu tinha que ter o apoio de outros sindicatos para ajudar. E também em 92, eu tinha um*

<sup>62</sup> Cooperativa Camponesa do Araguaia-Tocantins, fundada para coordenar a comercialização da produção familiar.

<sup>63</sup> Escola Família Agrícola, baseada no princípio da Pedagogia da Alternância, com o intuito de formar adolescentes, filhos de agricultores familiares.

*entrosamento com o pessoal do Acre e passei a ser o diretor do Conselho Nacional de Seringueiro, eu era presidente do Conselho Deliberativo do CNS. Isto também ajudou a angariar recursos e também neste mesmo ano, nós criamos o GTA Nacional e por incrível que pareça, o GTA foi criado na FATA e eu fui o articulador do GTA na região. Todos os contatos, a articulação na época foi feita por mim, porque eu era coordenador regional do CNS aqui em Marabá”(Coordenador da Fecap, em 1/12/2003).*

No entanto, veremos, a seguir, que a constituição da FATA não contempla a todas as lideranças da época pois, evidentemente, outras concepções em torno dos caminhos e estratégias a serem tomadas pelo movimento sindical existiam, mas com força política interna minoritária.

A Fetagri Regional não havia conseguido se articular de forma efetiva, apesar da Fetagri Estadual já ter sido (re)tomada pelos trabalhadores rurais. A divergência apresentada abaixo questiona o investimento feito pelo movimento sindical e as entidades de assessoria e apoio para a composição da FATA, quando poderia ter sido priorizado a articulação dos STR's em torno da Fetagri Regional.

*“(...) olha, na verdade, há divergência com relação à isto, mas é uma coisa que venho conversando e eu já criei muito problema com relação ao que vou colocar aqui. Na verdade, a FATA foi pensada quando tinha tido o insucesso da Fetagri na região e o Almir chegou a ser vice-presidente da Fetagri e tinha uma delegacia da Fetagri na região, quando a Fetagri não deslanchava na região, que veio a discussão pela criação do programa CAT. A FATA surgiu como se fosse cumprir o papel da Fetagri lá na região. É claro que tinha todo um processo desse negócio ambiental, desenvolvimento da agricultura, da relação colono e técnico e universidade e tal, por isto também surgiu o LASAT, mas o papel sindical, quer dizer, naquele período poderia ter sido retomado o debate da Fetagri na região, mas acho que por um processo de divergência, não foi dado importância a articulação da Fetagri, ou seja um processo de concepção mesmo de alguns integrantes naquele tempo, a idéia de fortalecer a FATA e não a Fetagri”(Vice-prefeito de São Domingos do Araguaia, em 14/11/2003).*

A FATA, composta em 1988 pelos STR's dos municípios de São João do Araguaia, Itupiranga, Jacundá e Marabá, passa para seis representações, quando da criação dos

municípios de São Domingos do Araguaia e Nova Ipixuna, desmembrados, respectivamente, dos municípios de São João do Araguaia e Itupiranga.

A dinâmica política regional é influenciada não só pelo desmembramento e criação de novos municípios, mas pelo fato de que, com os novos municípios também se constituíram novas organizações. É o que expressa o entrevistado, através de sua concepção do que seria a articulação dos trabalhadores rurais em torno da Fetagri e, não, da FATA, reforçando a necessidade de um projeto político que contemplasse toda a região.

*“(...) eu era de São João (do Araguaia). Quando desmembrou São João (do Araguaia), e veio São Domingos (do Araguaia), aí São Domingos (do Araguaia) começou a fazer parte. Porque nós fazíamos parte por São João. E depois veio Nova Ipixuna, que era de Itupiranga. Aqui, por isto eu falo que o projeto era regional, não municipal, quando a gente começou a participar, os caras nem ouviam porque tinha lá os caciques que falavam, mas eu já discordava deste negócio porque eu dizia “esta errado, tem outro municípios”, tem Curionópolis, tem Eldorado, como é que fica este povo? como é que nos vamos ficar dentro desta ilha aqui?”(Vice-prefeito de São Domingos do Araguaia, em 14/11/2003).*

No período em que o grupo de trabalhadores rurais apresentou sua concepção quanto à opção em torno da articulação regional dos diversos atores locais e, ao assumir a direção da Fetagri Regional Sudeste, em 1996 (tema a ser tratado, no período 4), uma das iniciativas foi estabelecer que a FATA atuaria na mesma região, que é de abrangência da FETAGRI Regional Sudeste, não apenas em 6 municípios, mas nos 21 municípios que compreendem a região sudeste do Estado do Pará.

*“(...) é tanto que a gente abriu esse negócio agora. Quando a gente assumiu, a gente abriu. Hoje a área de abrangência da Fetagri é a da FATA hoje”(Vice-prefeito de São Domingos do Araguaia, em 14/11/2003).*

Ao final desse período, os próximos passos da organização sindical será, nas regiões sul e sudeste do Estado do Pará, a articulação política entre as representações dos trabalhadores rurais e as entidades de assessoria e apoio e outras organizações presentes com o intuito de resgatar a idéia de uma Fetagri Regional forte e participativa.

Como a primeira tentativa não havia se concretizado, de acordo com o depoimento abaixo, a segunda tentativa estava sendo organizada em um período de maior articulação política dos atores locais, com a Fetagri Estadual consolidada e com as representações das agências governamentais já estabelecidas na região, o que definia melhor os campos políticos presentes nessa conjuntura.

*“(...) era (a intenção) de criar uma Fetagri forte na época. Nós tinha criado a Fetagri aqui uma vez e não tinha dado certo”*(Coordenador da Fecap, em 1/12/2003).

O sentimento, então, era de superação de uma tentativa mal sucedida e que, agora, estaria recebendo todo o investimento político da organização sindical rural, a fim de atingir o êxito desejado. Além disso, havia ressentimentos com a dinâmica interna da Fetagri Regional, quando da sua primeira tentativa de funcionamento, centralizada e pouco participativa. Com o resgate da Fetagri Regional, a participação dos trabalhadores rurais e suas representações seriam condições necessárias para sua efetivação.

*“(...) em 87 e não emplacou, de jeito nenhum. Foi o Antonio Chico, o Gatão que eram diretor aqui na região. Não decolou, de jeito nenhum. E o Almir Ferreira Barros. Eram os 3. Nós criamos a CUT na época, começou boa e não decolou. Ai nos entendemos “agora vai decolar”, porque nós vamos criar agora uma Fetagri participativa. Porque antigamente era assim, tinha o cacique que achava que tinha a Fetagri no nome e dele e o resto tudo bem. Nós dissemos “não, vamos criar uma Fetagri de ação”. Ai que surgiu a idéia da gente fazer o encontro e criar a Fetagri (Regional)”*(Coordenador da Fecap, em 1/12/2003).

O próximo período descreve o momento em que é reestruturada a Fetagri Regional, e as relações estabelecidas com outros movimentos sociais regionais, com o Poder Público e com as entidades de assessoria e apoio, além das principais ações desenvolvidas na busca de soluções para as demandas dos agricultores familiares e assentados em projetos de reforma agrária.

#### **Período 4: Estruturação da FETAGRI Regional Sudeste e o MST. Os acampamentos no INCRA, INSS, BASA e o enfrentamento com o Poder Público.**

Conforme apresentado nos períodos anteriores, as décadas de 1980 e 1990 marcaram a História da Região, pois compreende o período em que os trabalhadores rurais se organizaram para (re)conquistar suas representações políticas, principalmente os STR's, e estabeleceram suas estratégias de luta pela terra, contando com o apoio de outras organizações sociais da região.

No final da década de 1980 e início da década de 1990, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) organiza-se, na região sul do Estado do Pará, para sua primeira ação, ocupando a Fazenda Ingá, distante 40 Km da sede do município de Conceição do Araguaia. Surge, então, um novo ator social na região, promovendo outra dinâmica de atuação, diferente a do movimento sindical, o que acarretará em uma série de mudanças no quadro político regional.

O MST não é tardio em avaliar que o município de Conceição do Araguaia encontrava-se muito isolado do principal espaço de discussão política regional, o município de Marabá. Mesmo contando com uma Unidade Avançada do INCRA, em Conceição do Araguaia, o local para as discussões acerca das políticas públicas para a reforma agrária eram as representações das agências governamentais, localizadas nos municípios de Marabá e Belém. Esse isolamento obriga o MST a deslocar sua área de ação, partindo para a região dos municípios de Eldorado dos Carajás, Parauapebas e Marabá. Posteriormente, mais organizado e estruturado, o MST se faz presente na região de Tucuruí e, finalmente, aproximadamente em 1996, na região metropolitana de Belém.

*“Então por um longo período aí, ao longo da década de 80 praticamente toda, o movimento sindical é que fez a luta pela terra aqui. Era o único movimento rural existente. Final da década de 80, o MST ensaiou a sua primeira entrada na região por Conceição do Araguaia, se não me falha a memória, posso estar enganado no ano, mas me parece que foi em 90. 88,90 por aí. Neste período que eles*

*tentaram iniciar o primeiro acampamento, quer dizer, iniciaram o primeiro acampamento na Fazenda Ingá em Conceição do Araguaia... o MST acabou não se fixando em Conceição do Araguaia e deslocou-se no início da década de 90 para Marabá, certamente pela posição geográfica, estrategicamente era melhor estar em Marabá que é uma cidade pólo do que numa cidade de fronteira como era Conceição do Araguaia. E daí para cá nós temos então um outro ator na história da luta pela terra na região que é o Movimento Sem Terra, que durante toda a década de 90 teve um trabalho intenso aqui na região, principalmente no sudeste do Pará, depois se deslocando para Tucuruí e Belém”*(Coordenador da CPT – Marabá, em 6/10/2003).

A CPT, enquanto entidade de assessoria e apoio, passa a acompanhar as ações do MST, não com tanta intensidade como acompanhava as ações do movimento sindical porque, conforme relato abaixo, a dinâmica do MST exigiria menor presença da assessoria<sup>64</sup> no apoio ao encaminhamento das demandas apresentadas pelo movimento.

*“Quando o MST chega aqui (na região do município de Marabá), a CPT deu apoio ao MST, nunca teve problemas de discordâncias ou de divergências com o MST, mas em função da demanda do movimento sindical continuar a ser uma demanda infinitamente maior que a demanda do MST, e a capacidade do movimento sindical de responder à esta demanda é muito mais limitada do que a capacidade do MST, a CPT continuou dando um apoio maior e mais próximo do movimento sindical. É claro, apoiando, ajudando, assessorando o MST no que for necessário, mas mais próxima das demandas e necessidades do movimento sindical”*(Coordenador da CPT – Marabá, em 6/10/2003).

Surgindo como um novo ator social, o MST atua na categoria social que o movimento sindical, o que traz uma série de conflitos políticos entre as duas organizações. No entanto, havia, por parte das lideranças de ambos os movimentos e também da CPT grande disposição pela articulação desses dois movimentos sociais, dado o enfrentamento com o Poder Público e com os latifundiários, os grandes desafios. A disputa por espaço na região é trabalhada, através da busca de uma aproximação efetiva do movimento sindical e do MST, fato que se consumou com o acampamento na sede da Superintendência do INCRA, em Marabá, no ano de 1997.

---

<sup>64</sup> O MST mantém uma dinâmica permanente de assessoria e apoio, composta por membros de sua direção que, freqüentemente, acompanham as ações em todas as localidades com a sua presença. Por esse fato, pôde prescindir de assessoria permanente das entidades da região de Marabá.

Durante o período do início da década de 90 até o ano de 96, o movimento sindical promoveu uma série de atividades voltadas à criação da representação regional da Fetagri, que se consumou em 96.

*“Quando eu cheguei (para fazer parte da equipe da CPT de Marabá), o MST estava ainda em processo de se estruturar na região. Havia uma relação de muito enfrentamento entre o movimento sindical e o MST, em alguns municípios quase indo para “as vias de fato”. Inclusive, em 98 chegou a ter um enfrentamento de um grupo ligado do MST e um grupo ligado ao movimento sindical e 2 trabalhadores foram assassinados. Então a situação era bastante preocupante e grave. Então a CPT desenvolveu um trabalho muito grande no sentido de aproximar as duas entidades representativas dos trabalhadores. Neste sentido, houve um investimento muito grande da CPT do ponto de vista de estar construindo pautas coletivas seja o MST, seja o movimento sindical, juntarem suas demandas na mesma pauta, fazerem negociação com o INCRA sentado na mesma mesa, fazer um acampamento juntando trabalhadores dos 2 movimentos no mesmo espaço, levantar as duas bandeiras juntas e botar todo mundo no mesmo palanque. Então no início foi muito difícil, em 96 foi a primeira iniciativa e não deu muito certo. 97 a gente conseguiu avançar e já conseguimos fazer isto e a partir daí, a gente conseguiu costurar uma relação respeitosa, muito positiva, entre as duas principais entidades representativas dos trabalhadores aqui e isto tem resultado num processo de conquista muito grande dos trabalhadores desta região, que inclusive, difere muito de outras regiões do Brasil, principalmente deste estado”(Coordenador da CPT – Marabá, em 6/10/2003).*

A chegada do MST à região modifica profundamente a dinâmica da luta pela terra. Ele já tinha um acúmulo de práticas e estratégias para conquistar, não apenas a terra, mas todos os direitos garantidos aos beneficiários dos projetos de reforma agrária, diferentemente do movimento sindical que se especializou na conquista da terra, e nada mais.

O MST serve, então, de grande estimulador para as reflexões do movimento sindical que muda sua forma de agir, baseado no acúmulo e experiência de luta e enfrentamento do MST.

*“Só que o movimento sindical neste primeiro momento, se especializou na luta pela conquista da terra. Mas muita deficiência no processo pela conquista dos direitos. Por exemplo, em 96, o INCRA começou a criar assentamento aqui em 86...nenhuma família de trabalhador de assentamento ligado ao movimento sindical sabia o que é que era um programa de reforma agrária, que recursos que vinham para quem era um assentado da reforma agrária, seja para*

*infraestrutura, para crédito, ninguém tinha recebido nenhum crédito habitação sequer, nenhum crédito apoio, um ou outro tinha recebido o PROCERA, contado nos dedos. E a maioria até recebia o FNO<sup>65</sup>, porque tinha o interesse dos atravessadores de vender muda, então facilitava até o acesso ao FNO, que não era o crédito adequado para quem era de um assentamento, acabou até atrapalhando a vida de muitos agricultores, endividou muita gente. E o MST, quando eu cheguei aqui em 96, muitas famílias que já tinham a experiência de Sul do Brasil, já nasceu fazendo o enfrentamento não só pela terra, mas também pelos direitos de viver na terra, já tinham experiência acumulada. Então quando eles chegaram aqui, o MST fazia acampamento na frente do INCRA, em todo o lugar, conquistava, muitas famílias já tinham recebido o antigo PROCERA, créditos habitação, apoio, e vários outros créditos. Então o movimento sindical começa a fazer uma reflexão “bom, nós temos que dar um outro passo”, fazer a luta pelos direitos de viver na terra. Aí nós começamos. Eu lembro que nós começamos a correr atrás das primeiras informações”(Coordenador da CPT – Marabá, em 6/10/2003).*

O movimento sindical, através dos STR's e das delegacias sindicais, mobilizava os trabalhadores rurais para o enfrentamento aos latifundiários para a conquista da terra e ao INCRA para que fossem encaminhadas as gestões necessárias para a criação dos projetos de assentamento. No entanto, uma série de serviços fundamentais, como a educação e a saúde para as famílias assentadas, deveriam ser garantidas pelo Poder Público Municipal. As estradas e outras infraestruturas importantes deveriam ser garantidas pelo INCRA, assim como os créditos habitação, apoio e fomento. Esses serviços e créditos eram conquistados pelo MST, que ocupava as prefeituras municipais, estradas da região e a sede do INCRA em Marabá, enquanto o movimento sindical mantinha suas mobilizações dentro das propriedades ocupadas. A visibilidade do MST, naquele momento, era muito maior a do movimento sindical e as conquistas concretas para as famílias assentadas também. O movimento sindical passa a aprender muito com o MST.

*“Então o movimento sindical vê o MST ocupar a pista de uma estrada, ocupar a Unidade Avançada de Marabá, isto soava meio estranho porque eles (do movimento sindical) ocupavam a terra. Ocupar*

---

<sup>65</sup> As linhas de crédito agrícola FNO-Especial e PROCERA serão tratados no decorrer deste trabalho.

*prefeitura? O pessoal não tinha esta prática”(Coordenador da CPT – Marabá, em 6/10/2003).*

Superados os problemas políticos iniciais, e com a CPT atuando na aproximação dos dois movimentos, a aliança entre o movimento sindical e o MST é construída sobre as demandas das famílias assentadas e o enfrentamento ao Poder Público local.

Na visão do próximo entrevistado, essa aliança foi importante para garantir o processo de negociação das demandas e de unidade estratégica aos trabalhadores rurais assentados, mesmo a contragosto do Poder Público local.

*“(...) são dois movimentos de representatividade, respeitados, têm história e eu acho que a aliança MST e Fetagri no sul do Pará era a base que a gente tinha de enfrentamento. Se o MST enfrenta isolado de nós e nós isolados dele? o Fernando Henrique local não conseguiu quebrar com nós. Eles tentaram várias vezes nos jogar uns contra os outros, mas não conseguiram”(Vice-prefeito de São Domingos do Araguaia, em 14/11/2003).*

Questionado sobre quem se interessava pela unidade do movimento sindical e o MST, o entrevistado reforça a idéia de que todos os atores sociais, parceiros afins de ambos os movimentos apoiavam essa aliança que fora menosprezada pelas cúpulas nacionais desses movimentos sociais; porém, aqui na região, se efetivou, em alguns momentos, ainda que de forma pontual, por exemplo, na composição das pautas de negociação das demandas das famílias assentadas, nos projetos de assentamento das regiões sul e sudeste do Pará.

*“(...) eu acho que todos tinham interesse, inclusive o MST. Em nenhum lugar do Brasil o MST juntava gente, bandeira com o movimento sindical. Foi complicado, mas nós tivemos um momento de juntar até pauta. Dirigente estadual da Contag veio e disse “não vai dar certo, com o MST não”. E eu dizia “isto é uma coisa nossa aqui. Se não da certo em nenhum lugar do Brasil, aqui tem que dar”(Vice-prefeito de São Domingos do Araguaia, em 14/11/2003).*

No entanto, a aliança estratégica era frágil, mesmo quando construída sobre as demandas fundamentais para a efetivação dos projetos de assentamento da região. Os dois movimentos vêm de histórias diferentes, inclusive de negociação com o Poder Público. Quando os

interesses divergem, a unidade se desfaz. No depoimento abaixo está relatado um dos fatores que contribuíram para um novo período de afastamento entre os movimentos, que perdurou por aproximadamente 3 anos (até 2002).

*“(...) aí que está a nossa relação com o MST. A gente foi convidado uma vez pelo INCRA. O MST estava acampado, a gente não estava. A gente foi chamado e nós falamos “nós só vamos conversar se o MST tiver junto, se o MST não estiver a gente não vai”. E era o MST que estava acampado. Nós fomos e dissemos pros caras “chamaram nós pra conversar, nós não vamos. Só vamos se vocês estiverem na mesa”. A infelicidade deles é que em outro acampamento que nós estávamos aqui, eles não estavam, e eles não tiveram a mesma lealdade. O MST entrou pelo fundo”*(Vice-prefeito de São Domingos do Araguaia, em 14/11/2003).

Do início dos anos 1990 até 1996, todas as articulações que eram feitas entre o movimento sindical com o MST, as entidades de assessoria e apoio e o Poder Público local, eram feitas, ou de forma isolada por cada um dos STR's dos municípios das regiões sul e sudeste, ou em torno da FATA, que congregava apenas 6 STR's de toda a região.

*“(...) não tinha Fetagri. Era tudo Belém. O que tinha eram os sindicatos. No momento, o regional que os sindicatos faziam eram os seis municípios da FATA”*(Vice Prefeito de São Domingos do Araguaia, em 14/11/2003).

Por uma série de fatores como problemas de enfrentamento com os latifundiários, ausência de uma representação de cunho regional e desarticulação política dos STR's começa a ser rediscutida a criação da Fetagri Regional para buscar a unidade da categoria em torno de uma representação política forte e atuante na região, próxima dos STR's e das delegacias sindicais e que capitaneasse as ações do movimento sindical de forma coesa. A necessidade de um instrumento que regionalizasse a luta pela terra e representasse uma referência política regional ganha força, e as primeiras articulações são iniciadas no ano de 1995.

*“Os sindicatos precisavam se articular entre si, mas que precisava do instrumento de representação. Foi aí que a gente tentou criar, mas já tinha tido várias tentativas de criação da Fetagri na região, foram criadas várias vezes, mas estava apagada, desmotivada. Então a gente*

*botou na cabeça que tinha que reativar de novo a Fetagri”(Vice-prefeito de São Domingos do Araguaia, em 14/11/2003).*

Para abrir o debate sobre a necessidade das representações regionais da Fetagri que estava bastante centrada na cidade de Belém, utilizou-se, como marco fundamental, a realização do Congresso Estadual da Fetagri que ocorreria, em 1996, e que representaria, naquele momento, o espaço para deliberações políticas como a criação das regionais e sua vinculação com a coordenação da Fetagri Estadual.

*“(...) a retomada da Fetagri foi em 95. Ia haver o Congresso Estadual da Fetagri em 96, então começou a se fazer o debate para a recuperação da Fetagri e uma das questões que eram neste momento, era a história da regionalização da Fetagri, que era muito centrada aqui em Belém”(Vice-prefeito de São Domingos do Araguaia, em 14/11/2003).*

Uma ausência, que precisava ser preenchida, e de grande importância para o movimento sindical nas regiões sul e sudeste do Pará, era de um representante na coordenação estadual da Fetagri. A importância da luta pela terra na região e o número de trabalhadores rurais sindicalizados já respaldava a região a pleitear uma das diretorias da coordenação estadual.

Assim, considerando esses dois fatores importantes para o movimento sindical, a eleição de um representante na coordenação estadual e a criação da representação regional da Fetagri, o Congresso Estadual de 1996 adquire importância vital para os novos processos políticos que ocorrerão na região, a partir daquela data.

Primeiramente, foi feita a articulação para a escolha do representante regional na coordenação estadual.

*“A região sudeste do Pará não tinha nenhuma representação e isto era a Fetagri aqui em Belém e os Sindicatos...Primeiro foi o João da FASE, que veio aqui em Belém, e o Gatão do CNS, vieram aqui em Belém e falaram com o Beto e com o Airton Faleiro, dizendo que aquela região precisava de alguém para ajudar a representar. Então o Beto desceu para lá e nesta reunião estava eu e o Chico da CIB, e aí eles falaram que seria interessante ter alguém na direção da Fetagri para representar isto aqui. E aí, foi feita uma articulação para que eu fosse eleito aqui. Dia 6 de março de 96, vim para o congresso de 96, terminou dia 9 e fui eleito para a direção executiva da Fetagri sem*

*saber o que eu iria ocupar”*(Coordenador da Fetagri Estadual, em 12/11/2003).

Posteriormente, foram criadas as 10 regionais da Fetagri no Estado do Pará, sendo uma delas na região sudeste e outra, na região sul<sup>66</sup> do Estado. Em seguida, foram escolhidos os coordenadores regionais que assumiram suas funções, no ano de 1996.

*“Aí, foi criada no Congresso as 10 regionais, 9 regionais depois é que foi criada mais uma. Aí, em fevereiro, antes de eu vir, a gente já fazia a articulação de criar as regionais. Então nós chamamos o De Assis, aí comecei, já sendo apontado para mim, comecei a fazer toda uma articulação naquela região, e numa destas articulações, chamamos o De Assis para ver se ele topava ser coordenador da regional. Nesta ida, em 96, fizemos uma reunião e ele foi eleito como o coordenador, o tesoureiro foi o Brito, o secretário foi o Orlando, lá de Itupiranga e um suplente”*(Coordenador da Fetagri Estadual, em 12/11/2003).

A Fetagri Regional Sudeste já nasce com o intuito de mudar a forma de agir do movimento sindical na região.

*“(…) era fazer uma revolução na questão da atuação da Fetagri, para que a Fetagri tivesse umas ações muito pesadas na região, de ocupação de órgão público, de INCRA, que chamasse a atenção. Nós criamos a Fetagri nesta direção e apontamos o De Assis para a coordenação da Fetagri. De Assis era presidente do Sindicato de São Domingos do Araguaia. Ele resolveu abrir (mão) do sindicato para assumir a Fetagri aqui”*(Coordenador da Fecap, em 1/12/2003).

Depois de muitos anos de tentativas para se criar a representação regional da Fetagri e da necessidade de se construir uma referência política, em torno da coordenação da federação, surgem os primeiros desafios.

*“E foi um desafio, porque a Fetagri não reunia ninguém. Não tinha como reunir, sem uma articulação... reunia 15 pessoas no máximo. Era o presidente do sindicato que vinha e acabou. Quando a gente assumiu, “o que a gente vai fazer enquanto Fetagri aqui?”*(Vice-prefeito de São Domingos do Araguaia, em 14/11/2003).

---

<sup>66</sup> É importante registrar que o mesmo processo de criação da Fetagri Regional Sudeste, sediada em Marabá, ocorreu também na criação da Fetagri Regional Sul, sediada em Conceição do Araguaia. No entanto, em função da fragilização da organização sindical no sul do Pará, a Regional Sul não conseguiu se articular. A Regional Sudeste passa a atuar, então, nas duas regiões, tornando-se uma grande referência para as organizações dos trabalhadores rurais de ambas as regiões. Este depoimento reforça esta análise *“(…) é, o pessoal lá ocupou o INCRA e nós fomos para lá. A Fetagri tinha representação lá no sul, mas era muito mais deficiente do que nossa representação aqui, por isso que logo no início a gente criou aquela relação com o Sul do Pará”* (Vice-Prefeito de São Domingos do Araguaia, em 14/11/2003).

Partiu-se, então, para a composição de um grupo político de ação na região, formado pela coordenação regional eleita, o representante da CPT de Marabá e o representante da região na diretoria estadual da Fetagri<sup>67</sup>.

Esse foi o grupo que passou a deliberar sobre as primeiras iniciativas a serem tomadas pela Fetagri Regional. A retomada dos trabalhos da Fetagri Regional Sudeste se deu através do contato com todos os STR's e Associações<sup>68</sup> de trabalhadores rurais, realizando-se um trabalho de articulação regional e objetivando estimular a noção de que há um grande potencial político nas organizações dos trabalhadores rurais, mas que se encontrava disperso nos municípios.

*“E daí, rapaz, a gente defendeu uma lógica na Fetagri de que não bastava só o sindicato vir para a Fetagri, tinha que vir com a Associação junto, porque começaram a criar as associações”*(Vice-prefeito de São Domingos do Araguaia, em 14/11/2003).

A criação da Superintendência Regional do INCRA, em Marabá e a postura autoritária do primeiro superintendente foram fatores importantes de agregação política do movimento sindical. Começava, assim, um ciclo de enfrentamentos deliberados<sup>69</sup> com o poder público, não apenas o INCRA, mas o INSS e o BASA.

A primeira ação de massa ocorreu em Conceição do Araguaia, em 1996, para a desapropriação da Fazenda Bradesco.

*“(...) então “o que é que a gente faz?” Vamos fazer um processo de retomada, ir pro mato. Fizemos uma série de descidas pros municípios, logo houve aquele negócio da Chacina de Eldorado (dos Carajás), e a gente entendeu que tinha que mudar este jeito de atuação. O INCRA criou a superintendência em novembro de 96, que veio o tal do Petrus, militarzão, passando por cima de todo mundo. Ele mandou alguns sindicalistas saírem da sala dele e foi muito bom isto. Na verdade, do ponto de vista da ação, do enfrentamento, nossa primeira porrada foi lá em Conceição (do Araguaia), naquele acampamento lá. Outro enfrentamento foi no INSS, nós ocupamos o*

<sup>67</sup> Em alguns momentos, esse grupo se ampliava com a presença do Hamilton, que presidia a COOCAT e o Chico da CIB, que presidia a FATA.

<sup>68</sup> Com a conquista dos STR's, as delegacias sindicais serviram de base para a fundação das chamadas Associações de Trabalhadores Rurais ou de Pequenos Produtores Rurais, que objetivavam, a curto prazo, a conquista de créditos e de melhorias na infraestrutura dos projetos de assentamento, o que facilitou a composição da pauta única de demandas das famílias assentadas.

<sup>69</sup> Os “enfrentamentos dialógicos” ocorreram, quando o movimento sindical procurava ser ouvido sobre, p.ex., a aplicação dos recursos trazidos pelas políticas públicas para a agricultura familiar.

*INSS e depois aquela porrada lá em Conceição (do Araguaia)”(Vice-prefeito de São Domingos do Araguaia, em 14/11/2003).*

Com a criação da SR-27, a negociação das demandas dos trabalhadores rurais assentados não mais seria realizada em Belém, ou em Brasília, pois, no processo de descentralização das estruturas do Governo Federal, a SR-27 passa a ser o órgão diretamente responsável pela execução das política de reforma agrária do governo nas regiões sul e sudeste do Pará.

**Quadro 6 – Políticas públicas de reforma agrária executadas pela SR-27 do INCRA**

As políticas de reforma agrária desempenhada pela SR-27 na região sul e sudeste do Pará, dizem respeito: 1–Ações fundiárias, como as desapropriações de terra e aquisição de novas áreas para efeito de assentamento de famílias sem terra; 2– Consolidação de assentamentos, com investimentos em infraestrutura, demarcação, topografia etc.3 – Agricultura familiar, com crédito agrícola (PROCERA e, a partir de 2000, Pronaf-A) e assistência técnica.

Em função disso, a coordenação regional inicia um processo de diagnóstico de todos os assentamentos da área de abrangência da SR-27, com cada uma das necessidades sistematizadas, para compor o que se denominou na região de “pauta única” do movimento sindical.

*“(...) primeiro foi feito um diagnóstico em todos os município, de quantos assentados tinham já, quantos assentamentos tinham, quantos quilômetros de estrada estavam faltando fazer, quantos créditos faltavam para pagar, quantos habitação, quantos fomentos, quantos quilômetros de energia... um levantamento, um diagnóstico, em toda a região e esta foi a pauta. Todo este diagnóstico, os números foram chegando, pegamos e entregamos pro INCRA “esta aí”... Na região toda.... foi a coordenação regional, de Marabá, o De Assis, o Nonatinho, o Batista da CPT, em conjunto, e eu participei de boa parte”(Coordenador da Fetagri Estadual, em 12/11/2003).*

Com a pauta única montada, o segundo passo seria a unificação da luta com o MST, pela experiência que já detinham em negociar as demandas dos assentamentos e para se compor um campo político fortalecido dos trabalhadores rurais para as negociações com a SR-27.

*“Vamos juntar todos os municípios, a luta é do movimento sindical, então junta todo mundo, a pauta é única e vamos chamar todo mundo*

*para discutir este negócio. Então a primeira coisa era a visita no município, reunia todas as associações do município, depois fazia o encontro regional aqui e trazia todo mundo para cá. Então no início foi muito difícil, mas começamos a juntar. Aí fizemos a pauta única. Foi a primeira experiência com este método de ter uma pauta unificada. Bom, feita a pauta única do movimento, segundo passo agora era “vamos atrás do MST”, eles são profissionais neste negócio então vamos discutir com o companheiros do MST, para unificar a pauta com eles”(Coordenador da CPT – Marabá, em 6/10/2003).*

Uma nova dinâmica na organização dos trabalhadores rurais é iniciada, o que motivou outras entidades, sediadas na região, a apoiarem o movimento social sindical e o MST.

*“Então aí instaurou um novo processo de organização, de lutas e de conquistas dos trabalhadores, na medida em que um começou a conquistar apoio todo mundo queria dar um certo apoio”(Coordenador da CPT – Marabá, em 6/10/2003).*

No intuito de fortalecer regionalmente o movimento sindical e constituir as pautas unificadas, todas as ações isoladas dos dirigentes locais<sup>70</sup> foram alvo de ingerências da coordenação regional eleita que, inclusive, relata o procedimento adotado para mobilizar as famílias assentadas a participarem das ações de massa nos acampamentos e nas sedes dos órgãos públicos.

*“Eu não tenho dúvida de que nós passamos por cima de muita direção sindical para fazer isto. Assim como a gente passou por cima de muito dirigente sindical para poder ir lá na área, onde o pau come fervendo lá, para chamar lá e dizer para o povo de que eles tinham que vir para o acampamento, de que tinha que peitar o governo, tinha que vir pro INCRA, nós tinha que fazer uma confusão. E nós tivemos que passar por cima de vários dirigentes sindicais”(Vice-prefeito de São Domingos do Araguaia, em 14/11/2003).*

Com o intuito de mudar a forma de atuação do movimento sindical na região, centrando nas mobilizações de massa e direcionando aos órgãos públicos responsáveis pelas políticas de desenvolvimento dos projetos de assentamento como o BASA, o INSS e, principalmente, o

---

<sup>70</sup> Um dos objetivos deste trabalho é compreender como foram constituídos os espaços de discussão e negociação, nas regiões sul e sudeste do Pará, levando-se em conta a história de conflitos e violência contra os trabalhadores, e as práticas de cooptação e dominação política e social dos representantes do Poder Público e das oligarquias locais. Como discutiremos mais adiante, algumas práticas adotadas pelos dirigentes das organizações dos trabalhadores rurais também são de caráter clientelista, caracterizando contradições entre o discurso e a prática desses dirigentes. Com essa herança de práticas clientelistas que caracteriza a região, muitos dirigentes sindicais continuavam a negociar com o poder público as demandas de suas comunidades, de forma personalista e isolada do movimento.

INCRA, é que tem início os acampamentos de trabalhadores rurais nas sedes regionais desses órgãos.

Outras formas de mobilização foram realizadas, com ações mais pontuais e localizadas, marcadas pelo protesto contra a política de reforma agrária e pelas reivindicações de atendimento às demandas dos assentados. Uma das primeiras ações, que tiveram repercussão na região, foi o enterro simbólico da política de reforma agrária do Governo Federal, demonstrando a insatisfação com a forma do Superintendente Regional do INCRA relacionar-se com os movimentos sociais.

*“Primeiro, fizemos uma manifestação antes, negócio de enterrar o INCRA, o caixão, em 14 de abril de 97, nós enterramos o caixão na frente do INCRA. Tinha 2000 pessoas no negócio. Enterrar esta política de reforma agrária, e tal, que era um fracasso, que tinha que construir algo novo”*(Vice-prefeito de São Domingos do Araguaia, em 14/11/2003).

Após a ocupação do INSS, em Marabá, e da Unidade Avançada do INCRA de Conceição do Araguaia, assim como outras ações de protesto e reivindicações, o movimento sindical informado pelos meios de comunicação local, que a SR-27 organizaria a vinda do Presidente do INCRA e do Ministro do Desenvolvimento Agrário para as comemorações de um ano de atividades da superintendência na região, mobilizou um grande número de trabalhadores rurais para a realização de uma série de ações na sede da Superintendência Regional em Marabá, que se encerraria com sua ocupação, em novembro de 1997.

*“O primeiro acampamento nosso surgiu em novembro de 97. Por que surgiu o acampamento? Porque tinha um ano de superintendência, e foi divulgado em todo o meio de comunicação que iria haver uma grande festa da reforma agrária em Marabá, com a presença do Jungman, que era o ministro na época, Presidente do INCRA, que era pra comemorar o sucesso do ano de Superintendência Especial”*(Vice-prefeito de São Domingos do Araguaia, em 14/11/2003).

O acampamento na sede do INCRA, em novembro de 1997, marcaria definitivamente as relações que estabelecer-se-iam com o referido órgão público, pois em nenhum momento da

História dessa região um contingente tão grande de trabalhadores rurais havia conseguido se organizar para permanecer tantos dias acampados. A repercussão foi imediata e o INCRA Nacional precisou intervir nas negociações com o movimento social.

*“Na nossa cabeça, era melar o negócio (a festa de comemoração de um ano de SR-27). Nós mobilizamos e tivemos que enfrentar inclusive a Fetagri aqui no estado. A nossa perspectiva era de ter 3.500 pessoas. Com 3 dias de acampamento tinham 7.000. Pela primeira vez na história o movimento sindical, o movimento social, fez um acampamento com 20 dias e avaliando todos os acampamentos, todos os enfrentamentos, em nenhum a gente teve as conquistas que nós tivemos em 97. Nenhum”*(Vice-prefeito de São Domingos do Araguaia, em 14/11/2003).

A realização do acampamento também instaura um ciclo de novas articulações políticas do movimento sindical com as entidades de assessoria e apoio, presentes na região, que passaram a apoiar as mobilizações. No início da organização para o acampamento, as entidades não depositaram confiança nessa forma de mobilização social, tendo à frente apenas a Fetagri Regional Sudeste e a CPT de Marabá.

*“Eu me lembro que naquela época tinham muitas entidades aqui e as entidades não toparam este desafio. O pessoal da FASE, em alguns momentos até ria da gente. O João da FASE, me lembro, até hoje “rapaz, vocês estão ficando doidos”, a gente falava para ele que iria reunir 5000 trabalhadores, ele dizia “rapaz, se juntar 2000 aí eu pago para ver”. Então, CEPASP, a FATA que naquele tempo era um organismo separado, ninguém se envolveu...mas o povo veio, tivemos mais de 8000 famílias revezando, mas que passou pelo acampamento e vieram todas as entidades”*(Coordenador da CPT – Marabá, em 6/10/2003).

No relato do dirigente da Fetagri, fica evidente que nem a própria Fetagri Estadual confiava nesse tipo de mobilização<sup>71</sup>. Com o passar dos dias do acampamento e pelos resultados obtidos pelo movimento, as entidades da região se engajaram à organização do acampamento e ao enfrentamento político com o INCRA.

---

<sup>71</sup> A Fetagri Estadual até este ano, só havia realizado no Estado do Pará, as mobilizações em torno dos recursos da linha de crédito do FNO-Especial, tendo como alvo das mobilizações o BASA, em Belém. Mesmo assim, a pauta era centrada exclusivamente na liberação do crédito.

*(...) em 97, nós tínhamos a experiência com o Banco da Amazônia. Mas como o acampamento era diferente<sup>72</sup>, era a questão agrária, quem acompanhou de perto da Fetagri Estadual só eu. O Beto foi lá rapidamente, o Airton foi lá rapidamente e voltava. E lá na região todos, sem exceção, as entidades apoiaram em peso, todas, sem exceção, entidade que tivesse lá, da sociedade civil, todas apoiaram em peso. E quem era a equipe de negociação? Cajazeira, De Assis, Batista. Eram estes 3 os ponta de frente. Ai ia compor a mesa, o Rafael, para fazer todas as anotações e argumentar tecnicamente, a SDDH juridicamente, ia fazer alguns argumentos juridicamente, enfim, mas quem negociava eram estes 3”(Coordenador da Fetagri Estadual, em 12/11/2003).*

O primeiro resultado, portanto, do acampamento, foi a articulação que se estabeleceu em torno das questões centradas na política agrária para a região, que tinha, no movimento sindical, o principal articulador político regional.

À medida que se mantinha o acampamento, outros resultados foram sendo conquistados, tanto de ordem econômica (com o atendimento de parte dos itens presentes na pauta unificada), como de ordem política (com a troca do comando da SR-27).

*(...) econômico, do ponto de vista do resultado... do recurso, mas principalmente do ponto de vista político. O resultado que a gente teve naquele acampamento foi monstruoso do ponto de vista político. Nós botamos o Petrus para correr... foi neste acampamento. No quarto dia de acampamento, botamos ele para correr. Saiu pelos fundo correndo. Nós fechamos o INCRA...Daí para cá, a conquista de 97 foi marcante para este processo da retomada sindical ali”(Vice-prefeito de São Domingos do Araguaia, em 14/11/2003).*

No relato abaixo, fica evidente que uma das maiores insatisfações do movimento sindical com a gestão do Superintendente Regional era sua maneira autoritária e centralizadora de dirigir o órgão. Os trabalhadores rurais exigem a demissão do superintendente, fato que se consuma com o aval do INCRA Nacional

*(...) brigamos com o INCRA Estadual, o INCRA Federal, dizendo que nesta cidade tem que ter uma Superintendência. Quando o cara veio, veio com mão de ferro. Cabra não obedecia ninguém, fazia o que ele queria, o Sr. Petrus. Em 97, nós pensamos “pô, cria a*

---

<sup>72</sup> Em alguns diferentes momentos das entrevistas, surge o termo “acampamento diferenciado”, pois a referência que se tinha, até então, desse tipo de mobilização era justamente aquelas organizadas em torno do acesso ao FNO-Especial. Como, no INCRA, discutia-se de discutir toda a política agrária para a região, a pauta de negociação era extensa e diversa na sua composição.

*Superintendência, com monte de recurso que vem agora, vai criar um monte de Projeto de Assentamento e agora a gente não tem acesso a nada? o cara bota a gente para fora da sala na hora que quer? Vamos demitir este cara”. Olha o que nós pensamos: “vamos demitir o Superintendente”. Convocamos 20.000 trabalhadores e até esta data, as ocupação nossa era de 3 dias, acabava o rancho<sup>73</sup> o cabra ia embora, matado no cansaço. Nós articulamos alimentação e tudo e vamos passar um mês acampado no INCRA. Chegamos, arranchamos, quando a gente estava em 8.000 pessoas ocupamos a sede, tomamos a chave e ocupamos a sede. Em novembro de 97, mais ou menos entre 5 e 20 de novembro” (Coordenador da Fecap, em 1/12/2003).*

Essa foi uma mobilização sem precedentes na História da Região, e os trabalhadores acampados sentiram-se realmente como os principais protagonistas do momento: enfrentaram a chegada da Polícia Federal e de representantes da direção nacional do INCRA, rejeitando, inclusive, a indicação do sucessor do superintendente demitido.

*“(...) aí batemos uma placa “o Superintendente Petrus esta demitido”. Batemos a placa lá e pronto. Veio a federal (Polícia Federal) para pegar computador, teve que negociar com a gente, depois prendemos toda a coordenação (da SR-27) lá dentro, uns 4 dias mais nós, ficamos lá batendo papo, aí veio Brasília (Direção Nacional do INCRA) negociar com a gente, acabou saindo o documento. Elegeram um novo superintendente, que era o adjunto, que era o Marcelo Afonso, e o cabra não veio. Esta foi uma vitória bem forte” (Coordenador da Fecap, em 1/12/2003).*

O acampamento dos trabalhadores rurais na sede do INCRA, em Marabá, foi fundamental para a nova configuração institucional na região. Por parte do movimento social e das entidades de assessoria e apoio, vem um período de avaliação e reflexão das ações desenvolvidas por cada um, que se caracterizava pela forma isolada e individualizada de agir, até então. O depoimento abaixo expressa como era a atitude das entidades na região, antes do acampamento.

*(...) olha, no primeiro momento, era muito difícil porque o individualismo era muito grande. Não só do ponto de vista dos sindicatos como eu falei, mas das próprias entidades. Marabá tinham muitas entidades de assessoria e apoio. A gente costumava dizer que no Brasil, era o município com o maior numero de entidades por*

---

<sup>73</sup> Rancho é a expressão utilizada na região para se referir à alimentação, produtos alimentícios.

*metro quadrado. Mas só que havia o mesmo processo de isolamento, individualismo”*(Coordenador da CPT – Marabá, em 6/10/2003).

Todo esse processo de mobilização sociais culmina com a criação do primeiro espaço de articulação das entidades de assessoria e apoio, do movimento sindical (representado pela Fetagri Regional Sudeste, STR’s e Associações) e das prestadoras de serviços<sup>74</sup> e ONG’s como o LASAT, em torno da temática da agricultura familiar e da reforma agrária. Esse espaço, que foi denominado de FERA, foi o Fórum das Entidades pela Agricultura Familiar e Reforma Agrária, que se manteve como uma importante referência da luta dos trabalhadores rurais pelas conquistas de seus direitos, por um período que vai do início de 1998 até 2000.

*“Bom, vamos unificar, vamos chamar a turma para poder discutir coletivamente para poder unificar forças e não estar perdendo energias desta forma assim, com trabalho isolado. Então a primeira coisa é constituir um núcleo, que naquele momento a gente chamou de uma espécie de fórum. Fórum pela reforma agrária. Então chamar as entidades para este núcleo. Inicialmente, quem veio para este negócio? Veio a CPT e a FETAGRI. Depois, aos poucos, veio o pessoal do CEPASP, veio a FATA, vieram outras entidades que tinham, mais tarde o SDDH, veio a FASE..., e agente conseguiu aglutinar as forças dentro de um debate coletivo. E pensar ações coletivas”*(Coordenador da CPT – Marabá, em 6/10/2003).

A composição de um espaço como esse<sup>75</sup> trouxe uma série de mudanças no arranjo institucional regional, pela forma com que se definiu os campos políticos que atuavam na região, e a relação estabelecida com os representantes do Poder Público.

Ao mesmo tempo, os dirigentes dos órgãos públicos como o INCRA e BASA, associados à lideranças políticas locais (alguns deputados, vereadores e prefeitos municipais), promovem outras formas de negociação com alguns representantes de comunidades rurais ligadas ao movimento sindical, personalizando a solução das demandas e buscando manter as relações clientelistas dominantes na região. Apesar da mobilização feita pelo FERA, a impossibilidade de atender à todas as demandas gera insatisfações às famílias não atendidas propiciando um

<sup>74</sup> Prestadoras de serviços são organizações formadas por profissionais liberais que executam serviços nas áreas de projetos de assentamento, a partir de contratos de prestação de serviços firmados com o INCRA e as organizações representativas dos trabalhadores rurais. Será abordado com mais detalhes a seguir.

<sup>75</sup> Cabe salientar que o MST não participou do FERA.

terreno fértil para a promoção de divisões no movimento sindical, que se concretiza com a criação das Centrais de Associação nos municípios da região e, posteriormente, com a criação da Fecap – Federação das Centrais e Uniões de Associações de Pequenos Produtores Rurais do Estado do Pará.

**Período 5: organização das centrais de associação, FECAP e a Fetagri Regional Sul, e as disputas pelos recursos financeiros e pela base política**

Jamais foi possível contemplar a todos e tampouco esgotar as demandas existentes como estradas rurais, eletrificação rural, crédito agrícola etc. Em diversos projetos de assentamento, os recursos conquistados foram insuficientes, gerando insatisfações na base do movimento sindical.

Mesmo dentro do FERA, já não se consegue a unidade desejada, e, assim, alguns representantes do Poder Público local atuam sobre as lideranças rurais, oferecendo-lhes benefícios que, certamente, teriam que ser colocados para a apreciação em um espaço coletivo como parte de uma pauta negociada e conquistada. Individualizando as negociações das demandas com lideranças locais, os representantes do Poder Público minimizam a importância dos espaços coletivos, enfraquecendo o poder de mobilização do movimento sindical.

*“O Poder Público tem a capacidade de manipulação muito grande. Não é a toa que o assédio é enorme em cima das lideranças. Não é a toa que depois da ampliação destes espaços, surgiu aqui na região as chamadas Centrais de Associações. É o investimento da direita do poder público para poder ter o controle das organizações dos trabalhadores”*(Coordenador da CPT – Marabá, em 6/10/2003).

Os dirigentes do INCRA foram alguns dos atores políticos que utilizaram de suas influências regionais para dividir o movimento sindical rural, mesmo porque, a questão agrária sempre foi a maior das questões sociais existentes na História da região, e a importância política do órgão foi (e ainda é) muito grande, considerando que existem projetos de

assentamento em todos os 36 municípios das regiões sul e sudeste do Estado, totalizando em torno de 60.000 famílias assentadas.

Alinhado politicamente com os grupos políticos dominantes regionalmente, os dirigentes do INCRA estiveram diretamente vinculados à estratégia de criação das Centrais de Associação de Trabalhadores Rurais, objetivando a divisão da base política do movimento sindical.

*“Por isso que a Central existe hoje, porque o INCRA precisava ter o instrumento para rachar, desmobilizar”*(Vice-prefeito de São Domingos do Araguaia, em 14/11/2003).

As negociações eram tensas, colocando, muitas vezes, trabalhadores rurais uns contra os outros.

*“(...) o Vitor Hugo<sup>76</sup> (Ex-superintendente do INCRA de Marabá, entre os anos de 1998 e 2000) sacaneou muito a gente. Foi um dos que matou a gente pelo cansaço, eles endureceram, disseram sim, mas era outra coisa. Acho que o Vitor Hugo matou a gente pelo cansaço. Rachou muito o movimento na época...negociando isolado, com grupo isolado. “Marabá não quer? Fetagri não quer?” Surgiu um grupo qualquer, MLT, não sei quem, surgia qualquer outro grupo lá ele apoiava e negociava com aquele grupo, dava todo apoio e rachou por aí. Foi uma forma que ele quebrou muito o movimento na época...em 99 e 2000. Ele batia na Fetagri, dizia não para a Fetagri, mas vinha o sindicato isolado e ele negociava com o sindicato, para quebrar com a Fetagri”*(Coordenador da Fecap, em 1/12/2003).

O argumento utilizado pelos dirigentes da SR-27, para convencê-los a participarem das negociações individualizadas, foram as insatisfações presentes nas comunidades menos favorecidas pelas políticas públicas de reforma agrária e apoio à agricultura familiar, como indica o depoimento abaixo:

*“(...) olha, estas outras organizações como as Centrais de Associações que foram criadas em Redenção, em Marabá e quase em todos os municípios, é justamente por pessoas que, quando você quer organizar, quando você vai organizar, fica muita gente insatisfeita. A criação disto tudo, é justamente porque alguém ficou insatisfeito”*(Coordenador da Fetagri Estadual, em 12/11/2003).

---

<sup>76</sup> Mais informações na relação de entrevistados.

Outro fator importante que contribuiu com a intervenção política de alguns representantes do Poder Público e parte da classe política regional, a fim de dividir o movimento sindical, foi a relação orgânica do movimento sindical rural com o Partido dos Trabalhadores. Essa identidade incomodava e não permitia o avanço dos grupos de orientação política conservadora sobre a base política do movimento sindical rural.

Com a insatisfação crescente, a cada ano, proporcionalmente à diminuição dos recursos disponíveis para o investimento nas demandas dos projetos de assentamento, não foi difícil a aproximação política entre as lideranças rurais e os grupos políticos conservadores.

*“Quem não veio disse ‘eu vou criar uma organização para que eu possa negociar’”. Começaram a criar aí e como nosso movimento sempre é de esquerda, aonde eles foram buscar apoio? Na direita, e encontraram. Por que? Porque isto deu voto. Isto elegeu gente, isto ajudou a manter gente. Então eles encontraram apoio e por isto que criaram<sup>77</sup>”* (Coordenador da Fetagri Estadual, em 12/11/2003).

Uma parte significativa das lideranças, que faziam parte do movimento sindical, migrou para as Centrais de Associação<sup>78</sup>, criadas na maioria dos municípios da região, para abrigar essas lideranças.

*“(...) ‘que achamos interessante isto aqui’, então a direita pegou e começou a cooptar associações, não conseguiram com o sindicato, mas estão tentando direto, mas pegaram e cooptaram muitas associações, e aí, a disputa de espaço começou a crescer quando vem a criação das Centrais de Associações, enfim. Toda aquela diferenciação. Pessoas que estavam dentro do movimento sindical saíram para ficar ao contrário* (Coordenador da Fetagri Estadual, em 12/11/2003).

Assim, em 1999, além do MST e da Fetagri Regional Sudeste (com a articulação política do FERA), estavam presentes na região as Centrais de Associação, dispostas a negociar com o INCRA a destinação dos recursos federais para investimento nos projetos de assentamento.

---

<sup>77</sup> Mesmo dando a impressão de que essa discussão nasceu no seio dos trabalhadores rurais, o que ocorreu foi o estímulo dado por alguns representantes do Poder Público e de políticos locais para que as lideranças rurais insatisfeitas com o movimento sindical rural se organizassem nessas Centrais.

<sup>78</sup> As lideranças que migraram para as Centrais de Associação eram, em geral, presidentes de associações de trabalhadores rurais de projetos de assentamento.

Cada um desses atores sociais utilizou estratégias diferenciadas de ação. O MST e a Fetagri mantiveram as mobilizações de massa e a ocupação dos prédios públicos, como instrumento de pressão. Já as Centrais de Associação articularam-se com prefeitos e parlamentares da região.

No entanto, como o recurso para as demandas dos projetos de assentamento é único para atender às famílias assentadas, pertencentes à base dos 3 movimentos sociais, o FERA perde parcialmente o seu poder de negociação.

Os acampamentos na sede do INCRA perdem sua força política como instrumento de pressão ao Poder Público para a negociação da pauta única. Nesse momento, as Centrais não participam dos acampamentos por não terem estratégias de enfrentamento, optando pela mediação através dos prefeitos e parlamentares da região.

*“Vou te dar um exemplo. Em 99, as Centrais de Associações bateram na mesa, no INCRA, e disseram “nós vamos participar”. Aí, nos olhamos e não tinha ninguém da Central acampado. “aqui vocês não participam”. Aí montamos o local da negociação lá na chácara do Bispo e botamos um bocado dos nossos soldados no portão. Aí, o INCRA emperrou. “só negocio se eles estiverem presentes”. Em tese tem razão, o recurso é público”*(Coordenador da Fetagri Estadual, em 12/11/2003).

No final de 2000, a organização da Unidade Técnica de Articulação – UTA<sup>79</sup>, articulada dentro do INCRA, para encaminhar as demandas de crédito agrícola para toda a área de ação da SR-27, exige que as Centrais de Associação se organizem regionalmente. É fundada, então, em 2001 a Federação das Centrais de Associação do Estado Pará, para agregar as centrais já existentes e estimular a fundação de novas centrais em outros municípios.

Ao mesmo tempo que é criada a FECAP, verifica-se uma ação de revigoramento da Fetagri Regional Sul, estimulando, em grande parte, pela reação do movimento sindical ao crescimento das Centrais de Associação. Desde o Congresso da Fetagri em 1996, quando se criou as regionais da federação, os STR's da região sul do Pará jamais haviam conseguido uma

---

<sup>79</sup> UTA, responsável pelo encaminhamento das demandas de crédito agrícola. Será tratada com mais ênfase no decorrer deste capítulo.

articulação política que pudesse manter uma coordenação regional atuante. Pois as Centrais de Associação surgiram no sul do Pará e não no sudeste. Lá não havia movimento sindical fortalecido que fosse capaz de inibir a fundação das centrais.

Essa diferença é também explicada pela maior alocação dos recursos conquistados nos acampamentos na sede do INCRA aos projetos de assentamento da região sudeste. A situação é compreensível, à medida que a Fetagri Regional Sudeste comandava todo o processo de discussão da pauta única. Os trabalhadores rurais do sul do Pará não tinham uma representação que disputasse, de forma eqüitativa, os recursos disponíveis.

Com o fortalecimento da Fetagri Regional Sul, a partir de 2001, surge um sentimento de regionalidade nas lideranças locais, reforçando a necessidade de discutir as demandas dos projetos de assentamento do sul do Pará com a representação regional do sudeste do Estado.

*“(...) a história de luta que tem a região. Acho que não dá mais para discutir as coisas do sul do Pará lá no sudeste, tem que ser discutido aqui, tem elementos para ser discutido aqui... é daqui que deu origem para criar a Regional Sudeste”*(Coordenador da Fetagri Regional Sul, em 13/10/2003).

A partir da retomada dos trabalhos da Fetagri Regional Sul uma das prioridades da coordenação foi justamente o trabalho de base, de formação política, para resgatar a base do movimento sindical na região.

*“(...) mas uma das prioridades da Fetagri até agora foi meio que conscientizar o povo, os trabalhadores, da importância da luta sindical, a gente priorizou muito a formação do trabalhador. A gente entende que o trabalhador no sul do Pará, por exemplo, estava muito desligado das coisas hoje”*(Coordenador da Fetagri Regional Sul, em 13/10/2003).

Na região sul do Pará, inicia-se, então, outra dinâmica política com o fortalecimento da Fetagri Regional Sul e das Centrais de Associação, as quais vêm, desde então, disputando os recursos públicos destinados aos projetos de assentamento da região.

Nos espaços de discussão e negociação existentes atualmente como a Câmara Técnica do Sul do Pará<sup>80</sup>, as duas representações dos trabalhadores rurais travam a disputa política, marcando, assim, posições que refletem os campos políticos, aos quais estão vinculadas suas lideranças.

*“Tem. Nós temos oposição declarada da Central de Associação de Redenção. Acho que é só essa aí”*(Coordenador da Fetagri Regional Sul, em 13/10/2003).

A partir da recomposição dos quadros institucionais que foram se moldando, ao longo dessas décadas nas regiões sul e sudeste do Pará, será detalhado, a seguir, nos espaços de discussão e negociação acerca das políticas de reforma agrária e agricultura familiar, os embates, enfrentamentos, alianças e contradições políticas dos atores sociais locais e regionais.

---

<sup>80</sup> A Câmara Técnica será discutida em mais detalhes, a seguir.

## 3.2 SEGUNDA PARTE: DA CRIAÇÃO DA SR-27 À FORMAÇÃO E INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS ESPAÇOS DE DISCUSSÃO E NEGOCIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A segunda parte deste capítulo discute a composição dos diversos espaços de discussão e negociação de políticas públicas para a agricultura familiar e reforma agrária, instituídos no âmbito da SR-27, desde sua criação até o ano de 2003.

Como foi mencionado na primeira parte deste capítulo, o FERA, que foi a principal articulação política e grande referência para a luta dos trabalhadores rurais na região, não será tratado aqui, pois não envolveu o Poder Público. Enquanto fórum das entidades de assessoria e apoio, representações dos trabalhadores rurais e ONG's das regiões sul e sudeste do Pará, ele funcionou como o espaço de articulação e discussão política desses setores da sociedade civil, direcionando suas decisões para a negociação (algumas vezes para o enfrentamento) com os representantes do Poder Público local, a partir da composição da pauta de demandas. O FERA não é assim, o mesmo Fórum pela reforma agrária e agricultura familiar, pois se constituiu em um espaço forjado dentro da SR-27, com as mais diversas representações sociais locais, como veremos a seguir.

### 3.2.1 Fórum pela reforma agrária e agricultura familiar

Após a criação da SR-27 e a nomeação do primeiro superintendente, as estratégias de ação dos diversos atores sociais locais são modificadas, para que pudessem engajar-se aos processos de negociação e disputa política em torno dos recursos destinados às demandas da reforma agrária e agricultura familiar. A SR-27<sup>81</sup> é a mais nova referência de intervenção dos atores sociais, e a cidade de Marabá reforça seu *status* de cidade pólo regional.

---

<sup>81</sup> Ver mapa no Anexo 2, correspondente à jurisdição da SR-27

No início de 1997, as relações que são estabelecidas entre o superintendente da SR-27 e as representações dos trabalhadores rurais, Fetagri e MST, são marcadas pelo conflito e dificuldade de se estabelecer o diálogo. O embate torna-se uma constante, e as demandas apresentadas pelos movimentos sociais rurais da região não são atendidas. As denúncias contra o mau uso do dinheiro público e as reclamações contra a postura autoritária da direção da SR-27 passam a ser feitas diretamente em Brasília.

Na tentativa de se contornar o problema, é proposto pela direção da SR-27, sob a orientação de dirigentes do INCRA Nacional, a formalização de um fórum permanente para se discutir as demandas dos assentamentos. A partir da iniciativa da direção do INCRA de Marabá, são mobilizadas para esse fórum as representações dos movimentos sociais Fetagri e MST, as representações patronais como o Sindicato dos Produtores Rurais de Marabá, as principais entidades de assessoria e apoio que atuavam na região como o CEPASP, a FASE, a CPT e o SDDH, ONG's como o LASAT, as representações do comércio local como a Câmara de Dirigentes Lojistas e Associação Comercial e Industrial de Marabá e diversos representantes do Poder Público, das diversas esferas, como a esfera municipal, a partir da AMAT e AMCAT, estadual, como a SESP, ITERPA, SAGRI, EMATER e nacional, como o BASA, BB, IBAMA, MPF, PF, INSS e o próprio INCRA.

O fórum foi composto, assim, com um número bastante expressivo de representações de todos os segmentos presentes na região. Surge o primeiro embate, quando os movimentos sociais percebem que a sua representação numérica é inferiorizada nesse conjunto de representações vinculadas ao Poder Público, que se apresentavam com alguma articulação política com as representações patronais e do comércio local.

Nas discussões centradas à destinação de recursos financeiros para as demandas dos assentamentos como, por exemplo, para a construção de estradas; os representantes dos trabalhadores rurais não conseguiam impor a sua proposta, prevalecendo a decisão da direção

do INCRA, respaldada pela articulação política de sustentação montada pelo superintendente regional<sup>82</sup>. Conseguia-se, assim, atender aos interesses dos grupos políticos que, historicamente, dominavam a região e que se faziam representar nesse fórum, a partir, principalmente, das entidades patronais e de comércio e das representações do Poder Público municipal como a AMAT e a AMCAT.

Em abril de 1997, iniciam-se as manifestações e mobilizações dos trabalhadores rurais para denunciar a política de reforma agrária, implementada pela direção do INCRA de Marabá.

Como foi colocado na primeira parte deste capítulo, as manifestações contra a direção da SR-27 acontecem, simultaneamente, à articulação em torno da composição do FERA. É o contraponto do movimento social e das entidades de assessoria e apoio ao fórum composto pelo INCRA. O depoimento abaixo faz claramente a distinção entre os dois espaços:

*“(...) tentaram ajeitar um tal de Conselho da Reforma Agrária, criaram estatuto, regimento, tentaram ensaiar isto no início de 97, do INCRA... com este debate todo, e sabendo que este era um negócio amarrado, governo e movimento social, era um espaço de amarração, de engessamento do movimento, a gente optou e ficou fora e a partir de então, a gente criou nosso grande espaço, que foi o dito FERA. O FERA, que na sua essência de criação, era o grande fórum das entidades, dos sindicatos e das associações. Foi o grande fórum, onde a gente construiu toda uma estratégia de atuação e enfrentamento com o INCRA, esta problemática agrária toda... foi como um contraponto ao que o INCRA tinha pensado que se criou este espaço e que se consolidou com o acampamento. Quando veio o acampamento, ficou ali constituído o FERA, Fórum da Entidades na Luta pela Reforma Agrária e Agricultura Familiar, que era um espaço nosso de negociação política com o INCRA e não um espaço de engessamento das instituições”(Coordenador da Fetagri Regional Sudeste, em 3/12/2003).*

Esse paralelismo de dois espaços de discussão, em torno das demandas da reforma agrária e da agricultura familiar, resulta na formalização de duas agendas para as políticas públicas. A agenda formulada pelo fórum, implementado no âmbito da SR-27, com toda a

---

<sup>82</sup> No desenvolvimento deste Capítulo, apresentaremos evidências sobre esta afirmação.

dotação orçamentária e respaldo político do INCRA Nacional e a agenda proposta pelo FERA são como instrumentos de negociação dos movimentos sociais.

A incompatibilidade entre as agendas e as intervenções autoritárias dos dirigentes do INCRA de Marabá, nos assentamentos, levaram ao conflito, atingindo o seu clímax com o acampamento dos trabalhadores rurais, realizado em novembro de 1997, na sede do INCRA de Marabá. A deposição do superintendente e a negociação da agenda, proposta pelo FERA, com os representantes do INCRA Nacional que vieram a Marabá para intermediar o conflito, abre a possibilidade de uma reformulação no fórum proposto pelo INCRA.

Com o novo superintendente, nomeado em dezembro de 97, abre-se a perspectiva de uma nova fase de negociação das demandas dos assentados, baseada no diálogo e na participação das representações sociais rurais nos processos de tomada de decisão.

As vitórias políticas obtidas pelos trabalhadores rurais, no acampamento de 1997, fortaleceram o FERA, enquanto espaço de articulação política da pauta dos trabalhadores rurais, demonstrando a capacidade da categoria não, apenas, aos dirigentes do INCRA de Marabá, mas também aos representantes do INCRA Nacional, presentes à negociação, de acordo com o depoimento a seguir:

*“(...) é importante dizer o seguinte: em 97, no acampamento, além do grande embate que se tinha em relação ao INCRA (referindo-se à direção da SR-27), que era uma caixa preta que ninguém conhecia, que os movimentos sociais não tinham respeito dentro do INCRA, então o acampamento, o ponto principal, político, era a substituição do superintendente. Ele é que tinha esta concepção de relação com o movimento. Com a saída dele, o acampamento já legitimou este espaço de negociação política com o INCRA Nacional... reconhece o fórum dos movimentos sociais (o FERA), para negociar, inclusive dando a este espaço do movimento, o papel de discutir a destinação e aplicação dos recursos do INCRA, que é o dito orçamento participativo. Então em 98, foi o primeiro ano que nós conseguimos sentar e a partir de um levantamento de prioridades que nós fizemos em todas as comunidades, seja assentamento ou área ocupada, a gente conseguiu priorizar e em maio nos fechamos um termo de acordo com todas as ações da reforma agrária aqui na região”*(Coordenador da Fetagri Regional Sudeste, em 3/12/2003).

Com os argumentos bem estruturados, a destinação de recursos financeiros para parte dessa demanda, recebeu um grande incremento daquilo que seria, inicialmente, previsto pela antiga direção da SR-27.

Com o aumento da destinação de recursos, não apenas as demandas em infraestrutura como as estradas, poços artesianos, armazéns, escolas, postos de saúde, mas também as demandas por outras categorias de apoio financeiro e material às famílias assentadas<sup>83</sup> puderam ser melhor contempladas. As necessidades de assistência técnica e crédito agrícola também foram tratadas nas pautas de negociação. Houve uma abertura nas negociações sobre as demandas dos assentados e a presença dos representantes do INCRA Nacional, contribuindo decisivamente para o repasse de informações sobre as diferenciadas políticas públicas que eram desenvolvidas pelo INCRA, no âmbito da reforma agrária e da agricultura familiar.

Assim os projetos voltados à assistência técnica aos agricultores familiares, como o Projeto Lumiar<sup>84</sup> ou outras modalidades de políticas públicas voltadas à consolidação de projetos de assentamento; e como os extrativistas<sup>85</sup> ou as agrovilas próximas aos centros urbanos, propostas pelo Projeto Casulo<sup>86</sup>, puderam ser discutidas como novas alternativas para o desenvolvimento da agricultura familiar na região. Foi necessário a composição de outros espaços de negociação, no âmbito da SR-27, para que as novas modalidades pudessem ser encaminhadas concretamente com a participação dos representantes dos movimentos sociais rurais, principalmente, pelo FERA.

---

<sup>83</sup> Essas outras categorias de apoio financeiro e material que passaram a ser estendidas às famílias assentadas, na região, eram o crédito apoio, no valor de R\$ 1.100,00, destinado à compra de ferramentas e equipamentos agrícolas; o crédito habitação, no valor de R\$ 2.500,00, para a construção de moradias e o crédito alimentação, no valor de R\$ 400,00, para a sustentação de famílias em fase de ocupação de propriedades em vias de desapropriação ou para famílias recentemente assentadas.

<sup>84</sup> O Projeto Lumiar será tratado de forma detalhada mais à frente.

<sup>85</sup> Foram criados os Projetos Agro-extrativistas, como o Araras e o Praia Alta/Piranheira, nos municípios de São João do Araguaia e Nova Ipixuna, respectivamente.

<sup>86</sup> O Projeto Casulo foi uma tentativa de se assentar famílias em áreas no entorno dos centros urbanos, com o objetivo de constituir cinturões verdes para o abastecimento de produtos hortifrutigranjeiros para estes centros. Na região, foram criadas seis agrovilas, sendo três no município de Redenção e uma nos municípios de Xinguara, Ourilândia do Norte e Rondon do Pará. Nenhuma das agrovilas recebeu o apoio devido da SR-27 e não se consolidaram, estando atualmente em estado de abandono.

As forças políticas que se articulavam com os representantes do Poder Público das diversas esferas e as representações patronais da região, também reagiram ao possível equilíbrio entre os dois grandes campos políticos, presentes no fórum, sendo um campo ligado ao FERA e ao MST, e outro campo mais articulado com a direção do INCRA de Marabá. No intuito de não perderem o controle que detinham sobre a forma de alocação de recursos públicos, discutidos no fórum interno da SR-27, o campo político ligado à direção do INCRA de Marabá, passa a concentrar sua estratégia de ação em torno das organizações municipais, canalizadas através da AMAT e da AMCAT. Essa aproximação pode ser vista de diversas maneiras como a partir do apoio das estruturas das administrações municipais com a administração da SR-27, segundo o relato:

*“Eu consegui fazer termo de compromisso com a AMAT e AMCAT, que eram as duas representações dos municípios. Eles colocaram funcionários dos municípios também nos INCRA<sup>87</sup> com os quais a gente funcionava, eu não me lembro os números, mas era uma quantidade bastante expressiva”*(Ex-Superintendente da SR-27 do INCRA, em 29/10/2003).

Esse apoio vai abrindo novas possibilidades nas relações institucionais entre a administração da SR-27 com as administrações municipais, respaldadas legalmente, pelas formas de execução de serviços públicos, garantidas na Constituição de 1988. A descentralização dos serviços públicos federais, preconizada na Constituição de 1988, é implementada com as ações da reforma agrária, principalmente, na construção das infraestruturas dos assentamentos, nas estradas, postos de saúde e escolas, onde as prefeituras municipais passam a desenvolver papel central, quanto à prestação dos serviços públicos essenciais.

Com o instrumento de um convênio celebrado entre o INCRA e as prefeituras municipais, abre-se um novo processo de distribuição dos recursos financeiros conquistados

---

<sup>87</sup> O entrevistado está se referindo às seis Unidades Avançadas do INCRA, presentes na região de abrangência da SR-27.

pelos trabalhadores rurais, no acampamento de 1997, causando conflitos entre os movimentos sociais rurais e as administrações municipais.

*“Então a partir disto, já em 98, criou um grande conflito com a AMAT, principalmente a AMAT, que era a representação das prefeituras, onde então passava o recurso das infraestruturas, sem ter muito o critério para onde ia”*(Coordenador da Fetagri Regional Sudeste, em 3/12/2003).

A celebração dos convênios entre o INCRA e as prefeituras municipais, foi a forma utilizada pela direção do INCRA e os grupos políticos locais para o controle sobre a destinação dos recursos públicos a serem investidos nos projetos de assentamento. Como já havia ocorrido, em passado recente, as decisões, acerca da implementação e execução de políticas públicas para a reforma agrária, agora, são discutidas e acertadas sem a participação das representações dos movimentos sociais rurais.

*“O orçamento do INCRA foi distribuído numa reunião com os prefeitos e então o superintendente do INCRA, num hotel aqui em Marabá, na calada da noite. Quando a gente veio saber, já tinham rateado todo o orçamento do INCRA”*(Coordenador da Fetagri Regional Sudeste, em 3/12/2003).

Mesmo com a manutenção do fórum do INCRA de Marabá para a discussão da pauta apresentada pelos movimentos sociais rurais e encaminhamento os acordos firmados no acampamento, na sede do INCRA em 1997, são os políticos locais e a direção do INCRA que tentam, novamente, manter o controle político das ações de reforma agrária.

Um dos maiores benefícios que parte dos administradores municipais conseguiu com essa apropriação política dos recursos da reforma agrária, foi a renovação de seus mandatos nas eleições municipais.

*“Eu acho que esta ação que nós tivemos lá (referindo-se à celebração dos convênios entre o INCRA e as prefeituras municipais), a iniciativa que tivemos depois e a AMAT e a AMCAT, mais a AMAT, eles foram muitos responsáveis aqueles dirigentes, aqueles prefeitos, na época era aquele prefeito de Redenção que era o presidente, depois foi aquele de Itupiranga, foi a prefeita de Parauapebas, os caras foram muito responsáveis...tanto que foi reeleito, este povo todo foi reeleito*

*lá. Se tivesse sido um trabalho ruim não teria tido a resposta política que teve”(Ex-Superintendente da SR-27 do INCRA, em 29/10/2003).*

No entanto, a pressão dos movimentos sociais rurais e a condição interina em que assumiu o novo superintendente da SR-27 permitiram aos movimentos sociais rurais impor, a partir de sua pauta de negociações, os projetos de assentamento que deveriam ser tratados, de forma prioritária, pelos agentes do INCRA de Marabá.

A interinidade do novo superintendente da SR-27 permite que suas decisões sejam questionadas pelos movimentos sociais rurais junto à direção Nacional do INCRA. Quando surgiam crises nas relações entre os movimentos sociais e a direção da SR-27, a direção Nacional do INCRA era acionada para intermediar o conflito estabelecido, o que, em muitas ocasiões, fragilizava politicamente a direção do INCRA de Marabá.

*“O próprio movimento sabia disto, as lideranças sabiam desta precariedade. “não, nós queremos gente de Brasília que decida”. É complicado. Mas você já ouviu falar muito disto. Nos embates, tem que vir gente de Brasília para resolver”(Ex-Superintendente da SR-27 do INCRA, em 29/10/2003).*

Neste cenário de disputas, compõem-se, assim, dois campos políticos em conflito permanente sobre o uso dos recursos financeiros: o primeiro, constituído pela direção do INCRA e as representações das prefeituras municipais, a AMAT e a AMCAT, e o segundo, constituído a partir do FERA. Os dois campos se chocam dentro do fórum de discussão do INCRA, tendo como diferencial, naquele momento, a atenção da direção Nacional do INCRA à reforma agrária na região de abrangência da SR-27.

A direção nacional do INCRA é permanentemente acionada pelos movimentos sociais rurais, que denunciam continuamente o mau uso e gestão dos recursos públicos, exigindo participação nos processos de tomada de decisão e transparência na celebração dos convênios entre a SR-27 e as prefeituras municipais.

As decisões sobre a destinação dos recursos foram tomadas, algumas vezes, de forma unilateral pela direção do INCRA de Marabá, com a argumentação de que o recurso deveria ser aplicado e, por ser limitado, não permitiria atender a todos os interesses em jogo. Nessa situação de impasse, quem decidia era o superintendente, mesmo sem contar com o aval dos movimentos sociais rurais.

*“(...) eu sempre chamei o movimento para a mesa de negociação. Sempre. Agora, toda vez tivemos impasse porque o recurso era limitado em função da necessidade. Quando chegava neste momento, o pessoal (referindo-se aos representantes dos movimentos sociais e das entidades de assessoria e apoio) saía da mesa de negociação, porque o recurso era limitado, aí eu tinha que tomar a decisão. Aí cabe ao gestor público tomar a decisão de fazer. Nós criamos um Fórum na minha época... chamava de Fórum de Reforma Agrária, mas era mais um fórum de decisão da distribuição de recursos... o INCRA, a representação da AMAT, da AMCAT, dos prefeitos e os movimentos sociais CPT, MST e Fetagri,...IBAMA, Polícia Federal, mas toda a vez nós tivemos impasse, porque na medida em que você senta para discutir a distribuição de um recurso limitadíssimo, em função da necessidade, cada um quer puxar para sua região, para sua área. Quando chegava no impasse, eu decido. Aí não tem problema nenhum eu decidir. Eu decido e vai ser desta forma”(Ex-Superintendente da SR-27 do INCRA, em 29/10/2003).*

A relação política estabelecida entre a direção do INCRA de Marabá e as administrações municipais vai além da celebração dos convênios ou da cessão de funcionários de uma instituição para outra. Apoiado sobre o argumento da necessidade de se aplicarem os recursos, para que não sejam devolvidos, ou sobre a necessidade de se sustentar acordos informais com os prefeitos municipais, a direção do INCRA de Marabá comete inúmeras ingerências que foram denunciadas à direção do INCRA Nacional.

*“A denúncia faz parte do processo. Está errado? denuncia, mas que eu vou fazer, eu vou fazer. Vamos tocar, vamos fazer. Em determinado momento eu tive que sair da mesa de negociação e fazer os convênios com os prefeitos, por exemplo, porque eu sabia que se eu não fizesse, até aquele dia, tudo tem prazo, eu não ia mais publicar no diário oficial, eu ia ter que devolver o dinheiro, eu ia ter problema administrativo, então eu preferi correr o risco de ser tachado de estar conivente com os prefeitos do que perder o recurso que eu sabia que se a gente não fizesse ele ia ser devolvido. E perde e acabou. O governo federal não está nem aí. Caiu na vala comum do orçamento*

*já era, não volta mais. Se dissolve ali e você perde. E isto aí desgastou politicamente com o movimento, porque “o cara está defendendo os prefeitos”*(Ex-Superintendente da SR-27 do INCRA, em 29/10/2003).

Como exemplo das relações informais, o depoimento abaixo apresenta a situação de um processo de remoção de famílias de agricultores, que moravam em uma área indígena no município de São Felix do Xingu, para uma nova área a ser transformada em projeto de assentamento. No momento da remoção, o recurso financeiro para a operação não foi enviado pelo INCRA Nacional, e o INCRA de Marabá solicita apoio à Prefeitura Municipal, que recebe retribuição, posteriormente, com recursos para a abertura de estradas, sem processos licitatórios.

*“Na hora do vamos ver, o orçamento não apareceu, não tinha dinheiro, aí o que é que nos tivemos que fazer? Recorrer à prefeitura. Prefeitura foi quem colocou trator, carro, escambau, caminhão, para poder tirar (as famílias) e nós assumimos o compromisso de repor este recurso para a prefeitura de São Felix do Xingu. Até hoje acho que não foi pago. O que eu pude fazer foi colocar pessoal, alguns carros que eu tinha lá na superintendência, e em seguida, fiz um convênio com a prefeitura para abrir estrada lá dentro. Aí o pessoal (dos movimentos sociais e entidades de apoio) “tem que ser licitado”. Porque tem que ser licitado? No momento em que precisei da prefeitura, na hora que nós mais precisamos a prefeitura estava lá. E na hora de fazer um contrato para abrir uma estrada eu vou fazer um contrato com um terceiro e deixar a prefeitura fora do processo? Não. Assumi este compromisso e assinei um convênio que deu denúncia pra cacete por todo lado. Mas está feito. Foi feito, os assentamentos estão lá”*(Ex-Superintendente da SR-27 do INCRA, em 29/10/2003).

Em 1999 e 2000, o movimento social rural utilizou da estratégia de ocupação da sede do INCRA, em Marabá, para pressionar os dirigentes do INCRA Nacional em dois aspectos fundamentais: aumento da previsão orçamentária da SR-27 para todas as ações referentes à política de reforma agrária e as denúncias de irregularidades na gestão do dinheiro público. As reivindicações apontavam a troca do superintendente como medida necessária para sanar os desmandos, os quais se faziam rotineiros na direção da SR-27, segundo os representantes do movimento social rural.

A permanência do superintendente torna-se insustentável, politicamente, em razão à sucessão de denúncias feitas pelos movimentos sociais rurais.

*“(...) 99 nós tivemos um impasse maior, foi o estouro da boiada mesmo, porque o recurso era muito insignificante e boa parte dele estava dependendo de emenda parlamentar, que as negociações políticas não avançaram aqui. Houve uma decisão de se jogar toda a emenda parlamentar do Pará no sul do Pará. Aí os parlamentares chiaram e complicou. Aí foi a derrocada mesmo da reunião, não teve jeito, deu o impasse. Veio uma ocupação grande, ficamos reféns, teve uma série de problemas. Foi em 99. Aí entramos em 2000 com dificuldades políticas de dar seqüência a essas reuniões”*(Ex-Superintendente da SR-27 do INCRA, em 29/10/2003).

A limitação dos recursos e o impasse político estabelecido, além das denúncias de corrupção que marcaram a gestão do superintendente regional, terminam por causar a sua substituição.

*“Derrubamos o Vitor Hugo. O grande fator, além do fator político de derrubar o Vitor Hugo, era o fator da corrupção, ele era o grande cabeça no processo de corrupção, principalmente no processo de desapropriação. Aí que surgiu a história da Flor da Mata e Oito Barracas<sup>88</sup>... com os fazendeiros...Fazia negociata”*(Coordenador da Fetagri Regional Sudeste, em 03/12/2003).

Apesar dos problemas descritos acima, o fórum do INCRA de Marabá, enquanto espaço local de negociação das demandas dos trabalhadores rurais assentados, serviu de aprendizado para as organizações dos trabalhadores rurais de como deveriam se relacionar com as representações do Poder Público. Esse espaço não existia, antes da criação da SR-27. A proximidade com as instâncias responsáveis pelas políticas públicas e, mais ainda, a possibilidade de intervir na sua implementação, trazem para a dinâmica institucional da região, um fato inovador: a pressão política exercida pelos movimentos sociais rurais.

A pauta composta no FERA era ampla e diversificada, exigindo que a direção do INCRA de Marabá estabelecesse novas articulações com os dirigentes do INCRA Nacional para buscar responder à pressão dos movimentos sociais por demandas como o crédito e a assistência

---

<sup>88</sup> Áreas de ocupação que foram transformadas em projetos de assentamento nos municípios de Santana do Araguaia e São Domingos do Araguaia, respectivamente, onde há suspeitas de fraudes no processo de compras de terras na região.

técnica. Para a execução dessas políticas, foram necessárias as composições de outros espaços de negociação, no âmbito da SR-27, com as representações dos atores locais. Dessa forma, o movimento social rural passa a transitar dentro de outros espaços de negociação, o que lhes permite, também, maior acesso à informação. Na gestão do primeiro superintendente, as informações não eram compartilhadas e, apenas, alguns setores, ligados às oligarquias locais, e representantes de órgãos públicos tinham acesso a elas. Com a segunda direção empossada, precariamente, e sofrendo a pressões políticas tanto do movimento social rural como da direção do INCRA Nacional, quanto ao procedimento transparente e participativo da direção da SR-27, surgem perspectivas na participação dos movimentos sociais rurais.

Condição essa que está diretamente associada, não apenas ao maior acesso à informações sobre as políticas públicas, mas também pela apropriação das informações pelas entidades de assessoria e apoio e ONG's que compunham o FERA.

O FERA se fortalece, enquanto principal espaço de discussão do movimento social rural. A informação sobre as políticas públicas para a reforma agrária e agricultura familiar que era repassada aos representantes dos trabalhadores rurais de todos os municípios da região, circula por toda a região, aumentando o respaldo político principalmente dos dirigentes da Fetagri.

Contra esse fortalecimento é que a direção do INCRA de Marabá e as representações das prefeituras municipais passam a agir, buscando formas de desmobilização do movimento sindical. E nesse processo, origina-se a formação das Centrais de Associação de trabalhadores rurais.

Ainda sobre os novos espaços de negociação instituídos na SR-27, compõe-se a Comissão PROCERA/Lumiar e a Equipe de Supervisão do Projeto Lumiar, para tratar das demandas em assistência técnica e crédito agrícola aos assentamentos e que foram, em conjunto, com o fórum, os dois principais espaços de negociação das políticas públicas, no âmbito da SR-27 entre os anos de 1998 e 2000. O espaço foi fundamental para distribuição dos

recursos previstos para o financiamento da produção agrícola familiar e para a execução da primeira política exclusivamente voltada à assistência técnica e extensão rural para agricultura familiar, como veremos a seguir.

### **3.2.2 Comissão PROCERA/Lumiar e Equipe de Supervisão do Lumiar**

A Comissão PROCERA/Lumiar tinha como principais atribuições coordenar a política de financiamento da produção agrícola familiar a partir do PROCERA<sup>89</sup>, e implementar, em conjunto com a Equipe de Supervisão, a política de ATER do INCRA Nacional.

Essas frentes de trabalho constituíam duas das principais demandas históricas apresentadas pelos movimentos sociais rurais, pois as famílias assentadas não eram contempladas pela EMATER com serviços de assistência técnica de qualidade, além dos projetos de crédito agrícola serem alvos permanentes de críticas pela forma<sup>90</sup> com que eram elaborados.

Os serviços de ATER, que eram oferecidos aos assentados, e a elaboração dos projetos de crédito agrícola eram tarefas exclusivamente desenvolvidas pela empresa estadual de extensão rural. Apenas, em alguns locais<sup>91</sup>, de forma pontual e experimental, alguns técnicos agrícolas, engenheiros agrônomos e educadores populares, contratados pela CPT ou pela Diocese de Conceição do Araguaia, desenvolviam trabalhos com agricultores familiares, assentados em projetos de reforma agrária ou pequenos proprietários de terras, voltados à diversificação da

---

<sup>89</sup> Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária, destinado a financiar com créditos de investimento e custeio as atividades agropecuárias exclusivamente dos beneficiários de reforma agrária. Foi substituído em 2000 pelo Pronaf -A.

<sup>90</sup> Sobre a crítica feita aos projetos elaborados pela EMATER-PA, ver TURA (2000), que aborda a padronização dos projetos e a recomendação de insumos e agrotóxicos como dois dos fatores que contribuíram para o insucesso das operações de crédito da linha FNO-Especial.

<sup>91</sup> Esses trabalhos foram desenvolvidos em áreas de assentamento e também de pequenos agricultores, nos municípios de Conceição do Araguaia, Floresta do Araguaia, Redenção, Xinguara e São Geraldo do Araguaia, Piçarra.

produção familiar e fomento ao uso de novas tecnologias de produção, adaptadas às condições das famílias e da região.

Dessa forma, tanto o crédito agrícola como os serviços de ATER eram oferecidos para uma minoria do número de famílias assentadas e pequenos proprietários de terras, o que fez com que estivessem presentes entre as principais demandas nas negociações do movimento social rural com a direção do INCRA de Marabá. A partir do acampamento de 1997, com as informações referentes às políticas públicas para a reforma agrária, conseguidas no âmbito do INCRA Nacional, o PROCERA e o Projeto Lumiar entram na pauta.

*“A gente conseguiu de fato a implantação do Lumiar aqui a partir do grande acampamento realizado em novembro de 97. A gente conseguiu, a partir deste acampamento, implementar o orçamento participativo da reforma agrária aqui na região, logo no início do ano de 98, e conseguiu amarrar também neste acampamento, que a partir de janeiro de 98, seria iniciado o Lumiar”*(Coordenador da Fetagri Regional Sudeste, em 3/12/2003).

A articulação entre crédito agrícola e ATER era vista pelos dirigentes do INCRA Nacional como essencial à estratégia de oferta de serviços e recursos financeiros para o desenvolvimento dos projetos de assentamento.

Assim, uma comissão encarregada em implementar essas políticas deveria ser constituída, no âmbito da SR-27, como ocorreu<sup>92</sup> no início do ano de 1998. A Comissão PROCERA/Lumiar era formada por 7 membros.

*“(...) com uma composição bastante reduzida. Eram os agentes financeiros, BB e BASA, o INCRA, a Universidade e a representação dos movimentos sociais. Tinha a representação do MST, da Fetagri e uma representação que se dizia dos assentados, que era ocupada por membro também ligado à Fetagri”*(Coordenador da Fetagri Regional Sudeste, em 3/12/2003).

---

<sup>92</sup> A Comissão PROCERA/Lumiar já havia sido instituída no âmbito da SR-27, logo após a sua criação. No entanto, seu funcionamento era controlado pelo superintendente regional, não se caracterizando um espaço de discussão e diálogo em torno das políticas de crédito e ATER. Como constatado, durante a coleta dos dados no trabalho de campo, essa comissão já era citada como a destinadora de recursos do crédito Procera, mas não exerceu nenhuma ação voltada à política de ATER. Após sua reformulação, o montante de recursos investidos nos projetos de assentamento demonstra, em parte, a eficiência de um espaço de negociação melhor constituído.

A gestão dos recursos financeiros do PROCERA passa a ser exercida com a participação dos representantes dos movimentos sociais rurais, que influenciam diretamente na forma e na quantidade de recursos a serem disponibilizados para cada um dos projetos de assentamento contemplados. Os serviços de elaboração dos projetos de financiamento ficariam a cargo da EMATER e, posteriormente, com a implantação do Projeto Lumiar, a EMATER e as prestadoras de serviços<sup>93</sup> responsabilizar-se-iam.

Nessa comissão, algumas novas relações institucionais passam a ser mantidas pelos representantes dos movimentos sociais rurais, que encontram nas representações dos bancos financiadores e nos agentes de extensão rural novos canais de negociação, agora, institucionalizados, a partir do reconhecimento da direção do INCRA de Marabá sobre as demandas apresentadas na pauta de negociação dos movimentos sociais rurais.

Surgem debates (e embates) entre os representantes dos movimentos sociais e os agentes financeiros sobre as diferentes concepções de crédito rural, defendidas por cada um. Esse processo foi importante, pois representava, não apenas, a discussão sobre o acesso ao recurso financeiro mas, também, pela possibilidade de se financiar propostas com maior preocupação ambiental e com orientação técnica mais apropriada à realidade das famílias e às características ambientais da região.

*“(...) grande (respondendo sobre a natureza dos embates dentro da Comissão PROCERA/Lumiar), entre os movimentos sociais e os agentes financeiros, em função da concepção que os agentes financeiros tinham em relação aos financiamentos. Nós estávamos saindo do modelo do FNO, que eram os pacotes, e aí a gente dava um novo passo, avançando na diversificação do financiamento. Foi um grande embate que a gente tinha com os agentes financeiro”*(Coordenador da Fetagri Regional Sudeste, em 3/12/2003).

---

<sup>93</sup> Prestadoras de serviços são organizações formadas por profissionais que prestam serviços de assistência técnica nas áreas de projetos de assentamento, contratadas pelo INCRA, em comum acordo com as representações dos assentados. Ver relação das prestadoras de serviços que atuaram no Projeto Lumiar no Anexo 5.

Então, durante, o período do início de 1998 até o mês de maio de 2000, essa comissão incumbiu-se de destinar os recursos financeiros do PROCERA para os projetos de assentamento.

A Comissão também implementou o Projeto Lumiar<sup>94</sup>, que objetivava a oferta de serviços de assistência técnica integral para famílias assentadas. Seguindo as orientações contidas nas diretrizes gerais do Lumiar, a Comissão PROCERA/Lumiar seria a instância maior de deliberação das questões administrativas do Projeto, recebendo pareceres e avaliações sobre o desenvolvimento dos trabalhos dos técnicos por uma equipe de supervisão constituída com o intuito de manter o processo continuado de avaliação e monitoramento. A Equipe era composta da seguinte maneira, conforme o depoimento abaixo:

*“(...) tinha a Fetagri, a universidade e o INCRA em si. Foram estes í. O INCRA tinha duas pessoas, a universidade 2, a Fetagri 1, o MST 1. Aliás aqui (na universidade) eram 3, porque era o Carlos Henrique, o William e a Margarida. Eram 7 e era para ser 6. Aí ficaram estes 7”(Coordenadora do MST – Marabá, em 1/12/2003).*

Portanto, a gestão do Lumiar seria compartilhada por duas instâncias: uma deliberativa e outra, consultiva. As deliberações de cunho administrativo ficariam a cargo da Comissão PROCERA/Lumiar, e as questões centradas no desenvolvimento do trabalho das equipes técnicas e parte das questões administrativas, seria desempenhada pela Equipe de Supervisão.

*“(...) é importante colocar um elemento que tem a ver com isto, que com a criação do Lumiar se constituiu a Equipe de Supervisão do Lumiar, que era um espaço que era composto por representação do INCRA, dos movimentos sociais e da universidade. Todo o trabalho desta equipe era submetido a este espaço da Comissão e foi também um grande conflito. Aqui foi um grande conflito com o INCRA e não com os agentes financeiros... dentro da equipe de supervisão e dentro da própria comissão. Era o embate entre a forma com que o INCRA queria implementar e a forma com que os movimentos sociais compreendiam isto (referindo-se ao programa de ATER)”(Coordenador da Fetagri Regional Sudeste, em 3/12/2003).*

---

<sup>94</sup> Programa de assistência técnica integral aos beneficiários de reforma agrária, coordenado pelo INCRA e executado pelas prestadoras de serviços. Ver organograma do Projeto Lumiar no Anexo 6.

Nesse espaço, visualiza-se por parte dos movimentos sociais rurais e das entidades de assessoria e apoio a oportunidade de discutir o trabalho dos técnicos na elaboração de projetos de crédito agrícola, de forma coerente, com as realidades regionais, além de estimular a participação das famílias beneficiadas com o PROCERA, no momento da sua elaboração. Uma das maiores críticas feitas sobre o trabalho dos técnicos da EMATER, recaía sobre a não participação dos agricultores na elaboração dos projetos de crédito agrícola que, normalmente, eram baseados em pacotes tecnológicos pouco ou nada adequados às realidades regionais e das famílias assentadas.

A questão da participação das famílias no trabalho dos técnicos foi outro ponto fundamental para a dinâmica institucional da região, pelos novos espaços de diálogo que surgiram em função das novas demandas de crédito agrícola e de serviços de ATER. A implementação do Lumiar permitiu que as famílias assentadas e suas representações, como as associações ou STR's, se envolvessem nas diversas etapas do trabalho dos técnicos, além de influenciá-los diretamente. De forma inovadora para a região, a idéia de controle social sobre uma política pública passa a ser desempenhada, mesmo que incompleta e/ou insatisfatória, pelas organizações representativas dos trabalhadores rurais.

A Comissão PROCERA/Lumiar, com a Equipe de Supervisão e o desenvolvimento do Lumiar propiciam um novo meio institucional regional, em função dos atores que passam a se agregar, e pela dinâmica social e política que emerge, a partir da implementação das políticas de crédito agrícola e de ATER.

Na Comissão PROCERA/Lumiar reproduzem-se os embates políticos entre os representantes do movimento social rural com a representação do INCRA, a qual procura se apropriar politicamente do Projeto Lumiar.

*“(...) isto foi um problema seríssimo. A Comissão do PROCERA era a instância maior diante da equipe de supervisão. Eu esqueço de colocar isto antes. Toda e qualquer deliberação em relação ao Lumiar, quem fazia era a Comissão do PROCERA. Nós, da equipe de*

*supervisão, não tínhamos o poder de deliberar. A gente sugeria, analisava, mandava questões para a Comissão, e a Comissão do PROCERA tinha que aprovar. Na Comissão do PROCERA tinha representantes dos movimentos, Fetagri e o MST. Ai tinha a Emater e o INCRA. Quando veio a proposta do Lumiar, que tinha que indicar os assentamentos, o MST e a Fetagri levaram automaticamente a proposta das áreas, mas não foi fácil não. Foi porrada também. Por que? Porque o INCRA também levou suas áreas. Ai começou e no início não podia abranger tudo. Não tinha verba, não tinha recurso para atender todas as áreas, seja as do INCRA, seja as dos movimentos. Ai na Comissão do PROCERA os movimentos conseguiram passar suas áreas, depois de muita briga. Isto era no início, foi a primeira discussão”(Coordenadora do MST – Marabá, em 1/12/2003).*

Com isso, faz-se necessário que sejam apresentados, de forma detalhada, os trabalhos desenvolvidos pela Comissão PROCERA/Lumiar e pela Equipe de Supervisão, para demonstrar algumas características fundamentais que serviriam de referência aos atores sociais participantes desse processo, tanto pelas inovações trazidas para o contexto institucional regional, quanto pelos conflitos e disputas que se afluíram em torno do controle político do Lumiar.

Iniciando pela Equipe de Supervisão, as inovações, que trouxe para o contexto institucional da região, estavam centradas na forma com que seus componentes se articularam para buscar desenvolver um processo de acompanhamento dos trabalhos das equipes técnicas do Lumiar, incluindo a capacitação metodológica dos técnicos, a elaboração dos diagnósticos socioeconômicos dos projetos de assentamento atendidos pelo projeto, a formalização das demandas das famílias e da comunidade, através dos Planos de Desenvolvimento dos Assentamentos (PDA) e, finalmente, do monitoramento das atividades desempenhadas pelas equipes técnicas.

*“O Lumiar, claro que existiam as reivindicações dos trabalhadores pela assistência técnica, sempre houve esta reivindicação, só que este projeto foi criado em Brasília, e veio a proposta de uma supervisão interdisciplinar, o que consideramos interessante, para que os PDA fossem mais completos”(Coordenadora do MST – Marabá, em 1/12/2003).*

A Equipe de Supervisão procurou com essas iniciativas garantir que as equipes técnicas estivessem minimamente dotadas de instrumentos metodológicos e pedagógicos, para desempenharem um trabalho participativo e marcado por relações democráticas com as famílias atendidas e suas representações sociais.

Com o Projeto Lumiar, surgem as prestadoras de serviços que recebiam os recursos financeiros para a manutenção das equipes técnicas e eram também responsáveis pelas condições de trabalho. Constitui-se, assim, outro ator social, fundamental no contexto institucional, pela importância que adquirem, a partir de suas intervenções nos projetos de assentamento. Elas passam a desempenhar atribuições anteriormente exercidas pela EMATER (no caso da elaboração dos projetos de crédito agrícola), pelos agentes financiadores (no momento de encaminhar administrativamente a contratação dos projetos de financiamento) pelo INCRA (nas responsabilidades assumidas dentro dos assentamentos) e, finalmente, de forma bastante polêmica, pelas funções de mediação entre as demandas dos assentados e o Poder Público nas suas mais variadas esferas, em muitas ocasiões, desqualificando ou substituindo a representação social dos trabalhadores rurais, como as associações e os STR's.

A Equipe de Supervisão passa a desempenhar um papel fundamental nas relações estabelecidas entre as prestadoras de serviços e o Poder Público, procurando esclarecer para as famílias atendidas pelo Lumiar os papéis a serem desempenhados por cada ator social, buscando evitar as ingerências cometidas e a sobreposição de funções de cada um dos envolvidos.

*“(...) interessante é que quando a gente apresentava como equipe de supervisão do Lumiar e eles (os assentados) por não entenderem que equipe era aquela ali, quem era aquele povo, qual o papel deste povo, então nos viam como representantes do INCRA. Até que a gente conversasse e colocasse, eu mesmo me apresentava “sou parte da equipe, sou do MST”, para as pessoas entenderem que não tem nada a ver”*(Coordenadora do MST – Marabá, em 1/12/2003).

Surgem inúmeros conflitos nesse processo, pois a mediação estabelecida pelas prestadoras de serviços e as equipes técnicas, muitas vezes, é marcada por práticas clientelistas que, de certa forma, satisfaz uma parte das lideranças dos assentamentos atendidos pelo Lumiar. São várias as situações que se caracterizam como práticas de clientela, beneficiando individualmente, ou parte das famílias assentadas. Em outras situações, as equipes técnicas exercem o papel da própria liderança.

Tentar conter o processo gerou muitos momentos de tensão entre a Equipe de Supervisão e as prestadoras de serviços e equipes técnicas. Havia sempre a preocupação dos membros da Equipe de Supervisão em não invadir o espaço institucional das prestadoras de serviços e suas relações políticas com as organizações dos trabalhadores rurais que, por outro lado, procuravam garantir junto a elas, o respaldo político necessário para a permanência da equipe técnica nos projetos de assentamento. Essa vinculação política, muitas vezes, foi motivada pela necessária concordância da liderança e, de certa forma, das famílias assentadas, na permanência da equipe técnica nos projetos de assentamento garantida, apenas, a partir da efetivação dos contratos de prestação de serviços.

O contrato era assinado por quatro partes responsáveis pelo desenvolvimento das atividades do Lumiar: Superintendente regional do INCRA de Marabá, o representante do agente repassador dos recursos financeiros do Governo Federal, através do Gerente do BASA de Marabá, o representante das famílias do projeto de assentamento beneficiado, como o presidente da associação e o representante da prestadora de serviços.

Como inovação nas relações institucionais trazidas pelo Projeto Lumiar para a região, o representante dos trabalhadores rurais passa a dar o aval legal necessário para firmar-se o contrato de prestação de serviços. Este é um fato importante, pois traz a idéia de controle social sobre uma política pública, que seria desempenhado pela representação política das famílias

atendidas, na maioria das vezes, pela associação dos trabalhadores rurais do projeto de assentamento.

Todo o processo de consolidação dos contratos de prestação de serviços foi mediado pela Equipe de Supervisão, que faz o gerenciamento da documentação necessária, e o encaminhamento para a Comissão PROCERA/Lumiar dos contratos assinados. Constituiu-se, assim, em torno do Projeto Lumiar, uma nova forma de gestão de políticas públicas na região, com a idéia do controle social exercida pelas representações dos trabalhadores rurais, com a prestação de serviços executada por uma empresa contratada e remunerada com recursos públicos e com uma instância de monitoramento e acompanhamento dos trabalhos das equipes técnicas nos projetos de assentamento.

Percebe-se também o caráter inovador do Lumiar, em termos de participação dos atores sociais na gestão da política pública, no caso, a política de ATER. Em se considerando o histórico da região e a forma como ali eram definidas as políticas públicas, o Lumiar representa um marco fundamental nos novos processos de negociação e diálogo, que virão nos anos seguintes, na composição de outros espaços e na forma de definição das prioridades da reforma agrária e da agricultura familiar para região sul e sudeste do Pará.

A Comissão PROCERA/Lumiar foi diretamente responsável por toda a política de crédito agrícola para as famílias beneficiadas com o PROCERA. Além das duas atribuições, outras questões como a contratação dos membros da Equipe de Supervisão e a definição de recursos financeiros, para a realização de cursos de capacitação dos membros das equipes técnicas também estavam sob a responsabilidade desta Comissão. Dessa forma, a agenda de temas abordados pela Comissão PROCERA/Lumiar era de fundamental importância para a demanda apresentada pelos movimentos sociais sobre as questões de ATER e de crédito agrícola.

Em 1998, 1999 e 2000, no âmbito da SR-27, o Fórum pela reforma agrária e agricultura familiar e a Comissão PROCERA/Lumiar foram os principais espaços de negociação que contaram com a representação direta dos movimentos sociais rurais da região. A pauta mais abrangente, apresentada pelos movimentos sociais no Fórum, era negociada e encaminhada para os diversos departamentos internos do INCRA para ser atendida pelas ações contidas no programa de reforma agrária do Governo Federal. As questões ligadas ao crédito rural e à ATER eram direcionadas para a Comissão PROCERA/Lumiar.

Ambos os espaços de negociação tratavam, portanto, de encaminhar as demandas apresentadas pelos movimentos sociais e representaram espaços de disputa política e pelo acesso aos recursos financeiros. No entanto, a Comissão PROCERA/Lumiar, que foi responsável pela distribuição dos recursos provenientes para o crédito agrícola e para a ATER, conseguiu, com certa eficiência, garantir a gestão desses recursos e, ainda, contemplar outros pontos de sua agenda, traduzindo-se em um espaço de gestão de recursos das políticas públicas, e também de formulação de outras políticas necessárias ao desenvolvimento dos trabalhos. Foi, sem dúvida nenhuma, um importante exercício de representação dos agricultores, no âmbito da SR-27 e da região como um todo, por suas atribuições e pela composição institucional inovadora para a gestão e implementação de políticas públicas.

### **3.2.3 Seminário BASA/FETAGRI**

Uma das inovações estimuladas pela experiência dos atores sociais na gestão do Projeto Lumiar, foi a prática de reuniões e seminários com representações dos diversos setores da sociedade civil para se debater questões pertinentes à política de reforma agrária e agricultura familiar, procurando adequá-las às realidades regionais e garantindo o espaço de representação

dos movimentos sociais rurais e das entidades de assessoria e apoio e outras ONG's na sua gestão.

Em torno da gestão da política de crédito agrícola desenvolvida na Comissão PROCERA/Lumiar e nos espaços de discussão forjados a partir da execução do Projeto Lumiar, os movimentos sociais rurais, algumas das prestadoras de serviços<sup>95</sup> e as entidades de assessoria e apoio adquiriram um acúmulo de informações e de experiências de trabalho em torno dos projetos de crédito e das atividades de ATER, que as qualificaram para exercerem no ato das negociações intervenções com argumentos bem elaborados.

Com a experiência de dois anos de trabalho em torno do Projeto Lumiar e elaboração dos projetos PROCERA, percebeu-se a necessidade de serem feitos ajustes nas políticas de crédito e de ATER. O que serviu de base para essas alterações foram as experiências desenvolvidas na região, sejam as bem sucedidas, sejam as que resultaram em fracassos.

Com relação à política de crédito, além do PROCERA, muitos projetos financiados com recursos do FNO-Especial, elaborados e implementados pela EMATER, desde o ano de 1991, serviram de base para que o movimento social rural reivindicasse mudanças, não apenas nas possibilidades de itens a serem financiados, mas, principalmente, no procedimento burocrático que envolvia o agricultor beneficiado, o técnico elaborador do projeto e a instituição a qual estava vinculado e o agente financeiro, seja o BASA ou o BB.

Em maio de 2000, durante o acampamento dos trabalhadores rurais na sede do INCRA em Marabá, um dos pontos de pauta apresentado aos representantes dos órgãos públicos foi o crédito agrícola. Tanto a direção do INCRA de Marabá, quanto os representantes dos agentes financeiros e da EMATER, concordaram que alguns ajustes eram necessários, mas relutaram quanto à forma de realizá-los, a partir da proposta da coordenação da FETAGRI em realizar

---

<sup>95</sup> Entre o período de fevereiro de 1998 e junho de 2000, atuaram na região via Projeto Lumiar, 7 prestadoras de serviços, mas apenas 4 estabeleceram, vinculações e parcerias institucionais com a FETAGRI e o MST.

um seminário que contasse com a representação de todos os envolvidos na política de crédito agrícola na região.

Dois fatores pesaram decisivamente para que o seminário ocorresse, em junho de 2000: a extinção do PROCERA, em dezembro de 1999, e a sua substituição pelo Pronaf-A<sup>96</sup>, que gerou alterações em todo o processo de elaboração e implementação dos projetos de crédito agrícola; e a pressão política exercida pelos trabalhadores rurais acampados e suas representações políticas. Segundo a coordenação da FETAGRI, estavam presentes no acampamento, em torno de 7000 pessoas e 400 representantes de Associações e Sindicatos de trabalhadores rurais de todos os municípios da região. O acordo estabelecido no acampamento entre a coordenação da FETAGRI e as direções do INCRA e do BASA, apontou para a realização de um seminário regional, que foi denominado de Seminário BASA/FETAGRI. Seu objetivo principal era, a partir de um coletivo composto por técnicos e agricultores, recompor toda a estrutura de elaboração, análise e implantação dos projetos de crédito da linha Pronaf-A, a partir das experiências adquiridas com os projetos PROCERA e FNO-Especial, desenvolvidos na região.

Durante 10 dias, 70 pessoas representando agricultores assentados, técnicos das prestadoras de serviços, dos agentes financeiros, de instituições de pesquisa como a EMBRAPA, das empresas públicas de ATER como a EMATER e a SAGRI, das entidades de assessoria e apoio e ONG's como FASE, CPT, CEPASP e o LASAT, além de representantes de secretarias municipais de agricultura de alguns municípios da região, estiveram reunidos, em Marabá, para comporem o que se denominou de “novas bases técnicas do Pronaf-A”.

A partir da divisão em grupos de trabalho temáticos tais como agricultura, pecuária, pequenos animais e procedimento burocrático, todas as etapas de trabalho que envolviam, desde a coleta da proposta no campo até a liberação dos recursos para o beneficiário, os itens a

---

<sup>96</sup> A extinção do PROCERA é fruto de mudanças promovidas pelo Governo Federal nas políticas voltadas à agricultura familiar e reforma agrária. No que diz respeito ao crédito agrícola, a criação da linha Pronaf-A vem no bojo de mudanças ocorridas no financiamento da produção agrícola familiar, que passou a categorizar os agricultores familiares em 4 setores, sendo reservado aos assentados a linha Pronaf-A, exclusivamente voltada aos beneficiários das políticas de reforma agrária.

serem financiados, e as condições técnicas em que deveriam ser implementados cada um dos itens, foram reformulados, transformando o perfil da política de crédito agrícola desenvolvida na região.

Todos os setores presentes avaliaram esse espaço de discussão, de forma positiva, não apenas pelo conteúdo tratado mas, principalmente, pela forma com que foram conduzidos os trabalhos, e a oportunidade de se construir conjuntamente as bases do crédito agrícola para a região. O seminário representou um avanço na política de crédito rural, pois o resultado do trabalho expressou os interesses de todos os setores representados, a partir do consenso de que as “novas bases técnicas do Pronaf-A” deveriam contemplar as características regionais e as condições sociais, econômicas e culturais das famílias beneficiadas.

O Seminário BASA/FETAGRI foi, sem dúvida, um momento muito importante de interação das instituições públicas atuantes na região com as representações dos movimentos sociais rurais. A participação dos atores sociais em torno das modificações realizadas na política de crédito foi fundamental, para que fossem assimiladas e implementadas, efetivamente, com o apoio e o respaldo político e técnico necessário. Tais fatores foram decisivos para o desenvolvimento dos trabalhos dos técnicos das prestadoras de serviços e da EMATER. Diferentemente de outras políticas públicas para a reforma agrária e agricultura familiar, forjadas ou modificadas fora da região e sem a participação dos atores sociais locais, a experiência do Seminário BASA/FETAGRI demonstrou a viabilidade da construção de políticas públicas condizentes com as especificidades locais e regionais, mesmo que inseridas em um programa de abrangência Nacional como o Pronaf.

### 3.2.4 Unidade Técnica de Articulação

A Unidade Técnica de Articulação surge, no final do ano de 2000, em substituição à Comissão PROCERA/Lumiar, extinta em maio do mesmo ano, pouco antes que o Projeto Lumiar fosse encerrado pelo Governo Federal.

A UTA foi instituída de forma direcionada pelo MDA, assim como havia sido feito com a Comissão PROCERA/Lumiar, mas com algumas características bem diferenciadas que influenciaram decisivamente na sua capacidade de ação e nos resultados provenientes de suas decisões.

A Comissão PROCERA/Lumiar, conforme esclarecido anteriormente, continha na sua agenda de trabalho uma diversidade de temas relacionados às políticas de crédito agrícola e ATER, e contava, ainda, com a competência da Equipes de Supervisão, como instância consultiva, garantindo, assim, dinamismo e certa eficiência em seus trabalhos. Já a UTA foi instituída precariamente, como resposta do MDA, para a lacuna deixada pela extinção da Comissão PROCERA/Lumiar e pela ausência de um espaço específico para encaminhar as questões relacionadas ao crédito agrícola.

A demanda pelo crédito agrícola e a pressão que os movimentos sociais rurais exerciam sobre o INCRA e o agente financeiro para solucionarem a estagnação causada pela extinção da Comissão PROCERA/Lumiar, e a UTA, já instituída, ditou sua pauta de trabalho, centrada exclusivamente no crédito agrícola.

Ocorrem, assim, dois retrocessos em termos de organização de novos espaços de negociação e diálogo de políticas públicas: o direcionamento da agenda de trabalho da UTA, decidida em Brasília e centrada na política de crédito Pronaf-A, e a composição de seus membros, direcionada e definida pelo MDA/INCRA, sem a consulta aos atores locais.

Os avanços institucionais obtidos através das experiências em torno da Comissão PROCERA/Lumiar, dos trabalhos da Equipe de Supervisão, dos espaços de negociação propiciados, a partir da execução do Projeto Lumiar e da realização do Seminário BASA/FETAGRI não foram preservados pelos dirigentes da SR-27. A UTA nasce desmoralizada e sem motivação necessária para desenvolver seu trabalho. Para dificultar o principal motivo de sua criação que era operar a política de crédito agrícola do Pronaf-A, ainda se processava o ajuste pelo BASA dos técnicos e das representações dos movimentos sociais em função dos acordos traçados no Seminário BASA/FETAGRI.

Com a agenda pré-estabelecida, em Brasília, distante dos processos de alteração na linha de crédito do Pronaf-A, definidos no Seminário BASA/FETAGRI, para a região e com a sua composição definida, sem considerar as especificidades regionais, a UTA não consegue desempenhar eficientemente suas atribuições, durante o primeiro e único ano de trabalho.

Basta observar a evolução dos valores contratados de projetos de crédito agrícola para se constatar que o desempenho e a eficiência da UTA, enquanto espaço de encaminhamento da demanda por crédito agrícola, foi inferior aos anos anteriores.

*“(...) com o fim do Lumiar, reduz o papel da UTA, ela passa a ter um papel só em relação ao crédito, ...é importante colocar aqui em 99 o fim do PROCERA...acabou. A UTA passa então a discutir única e exclusivo o Pronaf-A. Ai vem então um pouco diferente. A UTA não faz mais análise técnica do projeto e sim só a seleção dos assentamentos que vão ser beneficiados para serem atendidos. Então se a Comissão PROCERA/Lumiar tinha um papel bastante amplo, com a criação da UTA, ficou bastante restrito, um enfraquecimento de um espaço que era o PROCERA/Lumiar”*(Coordenador da Fetagri Regional Sudeste, em 3/12/2003).

A UTA conseguiu encaminhar ao agente financeiro, no ano de 2000, o valor equivalente a R\$ 7.600.929,57 em 1110 projetos de crédito, analisados e aprovados.

Cabe salientar também que, mesmo com os ajustes a serem realizados na política do Pronaf-A, a UTA não conseguiu articular os diversos atores sociais em torno da demanda pelo

crédito agrícola, carecendo, por parte das instituições que a compunham, o devido empenho para que suas atribuições fossem plenamente cumpridas.

A UTA não conseguiu avançar, além de sua atribuição de coordenar a política de crédito agrícola do Pronaf-A, caracterizando-se, apenas, como um espaço de distribuição de recursos financeiros e pouca capacidade de elaboração e formulação de propostas, voltadas às melhorias da política de crédito para a região, ao contrário do que foi realizado a partir da experiência de trabalho da Comissão PROCERA/Lumiar.

*“Aí, só para você ter uma idéia, esta tal de UTA foi funcionar aqui só em novembro. A primeira reunião dela foi em novembro. O calendário agrícola todinho já tinha morrido. Para ter uma idéia, de 99, não foi aprovado nenhum projeto na Comissão que saiu. Dos projetos de 99, foi os primeiros projetos das Equipes do Lumiar, que foram feitos em 98, aprovados em 98, mas que foram liberados só em 99. Em 99, não foi aprovado nada de novo. Já aprovamos no final do ano, em novembro, uma certa estimativa de recurso”*(Coordenador da Fetagri Regional Sudeste, em 3/12/2003).

Além disso, a UTA não estabeleceu nenhuma vinculação institucional com outras esferas do Poder Público e nem com outros espaços de negociação e diálogo, em torno das políticas de reforma agrária e agricultura familiar. Ao contrário da Comissão PROCERA/Lumiar, que mantinha vinculações com a Equipe de Supervisão e também com outras instâncias do sistema PROCERA/Lumiar como a Comissão Estadual PROCERA/Lumiar e com a Comissão Nacional PROCERA/Lumiar; a UTA limitou-se a operar na área de jurisdição da SR-27, mantendo suas relações institucionais, apenas, com o agente financiador e com o INCRA.

*“(...) é me parece que foi só um ano. Foi um ano em que menos avançou. Mas quais os principais desafios aí? Continuava a ser os embates com os agentes financeiros, esta é uma questão constante com o BASA e com o BB. Outra questão era com relação à demanda. Talvez um ingrediente aí, é que o INCRA na UTA, tentava em algum momento, apresentar demanda e uma grande porrada, porque o papel de indicar demanda é do movimento social e não do INCRA. Inclusive isto voltou agora em 2003 de novo. O INCRA pautando como indicador de demanda. Chegaram a aprovar isto em reunião e a gente chegou e arreventou isto. É papel do movimento indicar a demanda”*(Coordenador da Fetagri Regional Sudeste, em 3/12/2003).

Tudo isso causou o empobrecimento de informações e de novas oportunidades, em termos de políticas para a reforma agrária e agricultura familiar, mais especificamente, às questões ligadas ao crédito agrícola e à assistência técnica. Priorizada pela política do Projeto Lumiar, a assistência técnica, agora, está limitada à contratação de prestadoras de serviços para a elaboração dos Planos de Desenvolvimento Sustentável dos projetos de assentamento, os PDSA's, que foram coordenados no âmbito da SR-27, pela Divisão de Operações do INCRA (DO) e, posteriormente, como veremos a seguir, pela Comissão de Gestão, e não pela UTA.

Naquele momento, a política de crédito agrícola não era priorizada, e as questões voltadas às demandas por AT estavam sendo operacionalizadas pela Divisão de Operações do INCRA de Marabá, sem vinculação alguma com a política de crédito agrícola. É um período de estagnação em torno de novas formulações, quanto às duas temáticas. O retrocesso institucional fazia-se visível, quando os componentes da UTA se reuniam tão somente para definir a divisão dos recursos financeiros, sem levantar novas questões, sem tratar a problemática do crédito agrícola e da ATER relacionados à uma política mais abrangente de desenvolvimento sustentável dos projetos de assentamento e da agricultura familiar na região sul e sudeste do Pará.

*“Agora eu sinto o seguinte, que logo que eu cheguei aqui, a coisa já estava paralisada, a UTA já tinha sido destituída e neste caso, os agricultores estavam sem receber benefício nenhum. Não existia um mecanismo que fizesse que eles tivessem acesso ao crédito. Não existia”*(Coordenadora da CT de Marabá, em 8/10/2003).

### **3.2.5 Câmara Técnica e Comissão de Gestão**

A Câmara Técnica e a Comissão de Gestão são outros dois importantes espaços de discussão e negociação, em torno das demandas dos agricultores familiares e assentados. A CT está inserida na estrutura de gestão, vinculada à política Nacional do Pronaf. Já, a CG é uma

“criação local”, moldada a partir da necessidade de se conduzir a política de ATER na região, tomando por base as experiências desenvolvidas pelo Projeto Lumiar. .’.

A CT, ainda em funcionamento, será inicialmente abordada nesta parte. A CG foi recentemente extinta, em 2003, pela nova direção da SR-27, por motivos que serão apresentados neste documento.

A Câmara Técnica para o Desenvolvimento do Sul e Sudeste Paraense foi instituída, no ano de 2001, através da Resolução N.03<sup>97</sup> do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável, com o intuito de retomar a coordenação dos debates que envolviam as políticas públicas para o desenvolvimento sustentável dos projetos de assentamento e da agricultura familiar. Sua criação foi motivada por uma série de fatores diretamente ligados à dinâmica social, política, econômica e ambiental da região, conforme apresentados na Resolução N.03, procurando considerar o intenso fluxo migratório, a criação de grande quantidade de projetos de assentamento criados, o número de estabelecimentos familiares existentes em todos os municípios, a instalação e consolidação da cadeia produtiva da pecuária extensiva de corte e a da pecuária leiteira, com a chegada dos grandes grupos agroindustriais e a instalação das representações políticas e administrativas das esferas federal e estadual de governo.

A CT é um órgão consultivo, diretamente vinculado ao CEDRS, e tem suas atribuições definidas no artigo 3º da resolução<sup>98</sup>

*“A CT é uma instância vinculada diretamente ao CEDRS. Então a CT não é do INCRA, na verdade. A CT é parte do conselho, é uma extensão do conselho...nós estamos aqui, mas a gente trabalha para dar um apoio técnico ao conselho. Já que a gente está distante, o conselho está lá, não tem ninguém aqui, então a gente é a representação do conselho aqui”*(Coordenadora da CT – Marabá, em 8/10/2003).

Mesmo sendo instituída pelo CEDRS, a CT é parte da estrutura de funcionamento do

Pronaf.

---

<sup>97</sup> A resolução N. 03 do CEDRS que institui a CT foi publicada, no dia 03 de setembro de 2001.

<sup>98</sup> A resolução N. 03 está no Anexo 7.

*“Então, o próprio Pronaf que determinou, através de uma nota técnica, que seria necessária a criação de uma CT para que pudesse dar todos os encaminhamentos, para que dentro deste espaço fosse discutido e tomadas decisões em cima do Pronaf-A, não só em cima do Pronaf-A, mas discutir a questão do desenvolvimento sustentável da região como um todo. Este foi o grande objetivo”*(Coordenadora da CT – Marabá, em 8/10/2003).

Com a missão de coordenar essas questões, a CT é instituída na SR-27 com um número expressivo de representações sociais da região, seguindo uma diretriz traçada no âmbito do CEDRS. A composição da CT causa a insatisfação, principalmente, das representações dos movimentos sociais rurais e das entidades de assessoria e apoio.

*“(...) a gente tem feito um avaliação de que a CT tenha sido uma das grandes inovações que tem aqui, enquanto espaço de representação política e papel. Agora, tem alguns nós. Primeiro, desde seu início, uma coisa que a gente sempre questionou é a composição. Ela foi composta com 25 instituições. Instituições que não tinham a menor afinidade com a reforma agrária. Cito, entre várias delas, entidades que não tem nada a ver com isto, a UEPA, uma outra é a FAEPA. Como é que um espaço da reforma agrária e do desenvolvimento da agricultura familiar a FAEPA vai estar? Por que?”*(Coordenador da Fetagri Regional Sudeste, em 3/12/2003).

A partir das experiências adquiridas pelos movimentos sociais rurais e pelas entidades de assessoria e apoio nos processos de participação social e política nos espaços de discussão e negociação, instituídos na SR-27, a crítica sobre a composição institucional desses espaços é feita com mais consistência, inclusive, questionando o verdadeiro objetivo das representações não vinculadas diretamente às questões voltadas às políticas de reforma agrária e agricultura familiar.

*“Quando nós participamos da primeira reunião de instalação da câmara técnica de Marabá, a gente até se assustou. A gente tinha meia dúzia que era do nosso lado, que eram aliados da reforma agrária, da agricultura familiar e tinha umas duas dúzias que estavam ali não sei para que, mas estavam lá para garantir voto e disputa de espaço e destinação de recursos para onde vai”*(Coordenador da CPT – Marabá, em 6/10/2003).

A composição da CT não favorece o desenvolvimento dos trabalhos, e a falta de interesse por parte de algumas instituições faz com que sejam adotadas medidas punitivas àquelas instituições que não atendessem à convocação para a participação das reuniões. Interessante é o fato de terem sido punidos, não somente, os representantes que se ausentavam das reuniões, mas também a entidade ou instituição à qual estava vinculado. Foi estabelecido um regimento interno para assegurar, oficialmente, à coordenação da CT o direito de excluir do conjunto de representações na CT todos os faltantes, sem justificativa.

*“Por que é o seguinte, a gente começou com 24 membros e aí a gente tem um regimento nosso, que diz o seguinte “que aquela instituição que falte 3 reuniões sem justificativa, estaria fora”. De início, algumas pessoas interpretaram que seria só a pessoa que estaria representando e não a instituição. Mas a gente depois teve uma discussão dentro da câmara e viu que mesmo que seja a pessoa, mas a gente estava vendo que a instituição também, por não se posicionar, por não mandar nem uma correspondência comunicando nada, ela também estava sendo conivente com aquela falta. Então de excluir também aquela instituição”*(Coordenadora da CT – Marabá, em 8/10/2003).

Com base nesse regimento interno, instituições como a AMAT e a SAGRI, que sempre estiveram representadas nos mais diversos espaços de discussão e negociação das políticas para a reforma agrária e agricultura familiar na região, pela primeira vez foram excluídas.

*“É importante dizer que várias delas, por exemplo, a FUNAI fazia parte. Então estabelecemos um regimento interno, onde quem não fosse em 3 reuniões, nunca mais, estava fora. Já reduziu muito, mas instituições, como a AMAT e a SAGRI, hoje estão fora porque se ausentaram em 3 reuniões”*(Coordenador da Fetagri Regional Sudeste, em 3/12/2003).

Essa composição e a dificuldade para se adotar uma rotina de trabalho organizados pela CT trazem uma série de problemas para o seu funcionamento. Era necessária uma dinâmica mais estruturada de trabalho, e a composição de agendas temáticas não existia, até então. Os trabalhos da CT vêm se desenvolvendo de forma desarticulada aos principais problemas

enfrentados pelos agricultores familiares e assentados em projetos de reforma agrária, agindo no imediatismo.

*“(...) isso, de acordo com o andamento das coisas mesmo. A gente se reúne mensalmente e a pauta surge de acordo com a necessidade. Vai surgindo os fatos e problemas também, a gente vai sentindo a necessidade de discutir, de aperfeiçoar, de aprimorar, de determinar algumas ações e aí a gente vai fazendo a reunião com base nisto”*(Coordenadora da CT – Marabá, em 8/10/2003).

Sem nenhuma organização efetiva e uma articulação da agenda da CT com as diversas demandas sociais, a CT passa a ficar refém da demanda apresentada pelos agricultores familiares e assentados, em torno do acesso ao crédito Pronaf-A, que passa a consumir os seus esforços, não conseguindo ampliar seu universo de atuação e abordagem das questões voltadas ao desenvolvimento rural da região.

*“(...) nunca cumpriu todo seu papel, ela simplesmente se limitou ao Pronaf-A. Porém, se você for ver lá o papel dela, o ato de criação, é muito maior do que isto, é de discutir o desenvolvimento rural, as macro-políticas, tem se limitado só ao Pronaf-A”*(Coordenador da Fetagri Regional Sudeste, em 3/12/2003).

Os depoimentos comprovam a inoperância da CT em abordar outras questões importantes, que estão ocorrendo na região, como a produção e comercialização do leite, a expansão da pecuária de corte, a diminuição das áreas de culturas alimentares e a falta de uma estratégia para a diversificação da produção familiar.

*“(...) tem algumas coisas que precisam ser aprofundadas. É aquela coisa. A gente trabalha mais a questão do crédito. Eu vejo que tem outros aspectos que são importantes e a gente não tem dado muita atenção, não porque não seja necessário, mas porque a gente se envolve tanto com a questão do crédito, que a gente deixa de lado outros assuntos importantes, outras discussões mais importantes. É uma pena”*(Coordenadora da CT – Marabá, em 8/10/2003).

Mesmo com uma agenda tão restrita, os embates entre os representantes na CT ocorrem, envolvendo, novamente, como já acontecerá em outros momentos com a Comissão PROCERA/Lumiar, as representações dos movimentos sociais rurais e agentes financeiros.

*“(...) são posicionamentos bastante diferenciados. A gente percebe que os bancos têm uma postura, os movimentos sociais outra, a própria Embrapa com a pesquisa tem uma outra postura também, mas a gente tenta sempre consensualizar as idéias”*(Coordenadora da CT – Marabá, em 8/10/2003).

A estratégia do consenso tem sido utilizada para não impedir o desenvolvimento do trabalho, tanto nos embates entre as representações dos movimentos sociais rurais, como nos embates entre as representações dos movimentos sociais e entidades de assessoria e apoio com os agentes financeiros.

*“(...) tem, exatamente, às vezes tem um embatezinho entre os próprios movimentos sociais, Fecap e Fetagri, defendendo uma proposta, a Fecap outra, o MST também, mas a gente com jeito vai tentando conciliar as coisas e no final, pelo menos até agora, tem dado certo”*(Coordenadora da CT – Marabá, em 8/10/2003).

Os representantes dos movimentos sociais rurais têm, em geral, adotado procedimentos que favoreçam o consenso em torno das questões referentes ao crédito Pronaf-A que são, basicamente, referentes à escolha das áreas a serem contempladas com o financiamento e a distribuição dos recursos, atendendo às demandas apresentadas por cada um dos movimentos.

Questionado sobre quem são seus parceiros na CT, o representante da Fecap responde que *“na CT, nossos parceiros são o MST e a Fetagri”*, numa clara demonstração de que os embates até ocorrem, mas a tendência tem sido pela consensualização das questões discutidas.

Um dos resultados mais importantes da participação das representações dos movimentos sociais rurais e das entidades de assessoria e apoio nos espaços de discussão e de negociação das políticas públicas para a reforma agrária e agricultura familiar, instituídos na SR-27, foi a

melhoria qualitativa nas intervenções dos representantes, com argumentos bem estruturados e com maior domínio das informações, o que vem garantindo conquistas de suas reivindicações.

*“Na câmara técnica hoje, nós somos minoria lá dentro, mas nós nunca tivemos dificuldade de passar nossas propostas lá. Por que? Porque nós temos apresentado propostas com muita qualificação, e temos uma capacidade de mobilização que sustenta a proposta quando chega lá. Este é o diferencial que o outro lado não tem. Às vezes não tem o domínio da informação, não tem a qualificação necessária para discutir a proposta e não tem base para poder fazer pressão. Aí é que a minoria, em alguns casos, se torna maioria, e a maioria se torna minoria”*(Coordenador da CPT – Marabá, em 6/10/2003).

Com uma intervenção de qualidade, sustentada pela força política exercida pela base social, a Fetagri vem conquistando a maior parte dos recursos destinados ao financiamento da produção agrícola, superando o MST e a Fecap.

Solucionado parte<sup>99</sup> do problema relativo à sua composição institucional, outro fator favorável, na atuação da CT, tem sido a adequação às realidades regionais das decisões e políticas definidas em esferas superiores de Poder Estadual ou Federal. Procurando romper com a lógica de imposição decididas em instâncias “distantes” da realidade regional, a CT vem procurando analisar todas as deliberações acerca do Pronaf-A e as resoluções referentes a outras políticas, voltadas ao desenvolvimento da agricultura familiar e reforma agrária, procurando adaptá-la à realidade regional.

*“(...) a gente realmente tem recebido algumas notas técnicas com coisas que foram definidas fora. Agora, é o tipo da coisa que a gente avalia. A gente concorda se está realmente dentro da nossa realidade. É aquilo que te falei no início. Então a gente sempre procura adaptar, até os normativos mesmo. Se a gente vê que dá para a gente seguir, dá para acompanhar, tudo bem. Agora, se está fugindo da nossa realidade, a gente imediatamente procura uma forma de adaptar para que a gente possa trabalhar. Se não, não tem sentido a gente a receber tudo e fazer da forma que eles acham que é melhor. Só está lá, não sabem nem do que está acontecendo aqui, não tem vivência,*

---

<sup>99</sup> A eliminação das representações que não cumpriram o regimento, não resolve todos os problemas na composição da CT, pois esta eliminação abre outro problema, agora, inverso ao número excessivo de representações, ou seja, o número restrito de instituições presentes, como relata a coordenadora da CT, “Mas só que a gente está vendo que o número de instituições ou de entidades é muito pequeno. A gente está revendo, vendo uma forma de buscar essas que já foram excluídas e mais outras que são necessárias para fazer parte”.

*experiência, fica difícil a gente aceitar tudo*”(Coordenadora da CT – Marabá, em 8/10/2003).

A possibilidade de se fazer ajustes nas deliberações, tomadas nas instâncias superiores de decisão, é vista como necessária pela coordenadora da CT de Marabá, considerando o procedimento essencial para que sejam adotadas decisões condizentes com as especificidades regionais, procurando não incorrer no risco de executarem medidas que não contemplem a dinâmica local.

*“(...) eu acho de uma importância vital, porque, de repente, você tem como adaptar a uma realidade, você tem como pegar estas decisões que vem de cima pra baixo e adaptar a realidade. Quer dizer, você recebe a coisa de cima para baixo, mas faz um ajuste. Você dá uma capa diferente, de acordo com a realidade. Se vem de cima pra baixo e a gente tem que implementar da forma que vem, fica difícil. Muitas vezes pode acontecer de ir até o caos. Não se adapta à realidade, não é condizente com a nossa vivência. Acho fundamental esta forma de se trabalhar”*(Coordenadora da CT – Marabá, em 8/10/2003).

No intuito de compensar as dificuldades encontradas no desenvolvimento das discussões de outros temas, além do crédito Pronaf-A, a direção do INCRA, em conjunto com alguns membros da CT, optaram pela criação da Comissão de Gestão para dar encaminhamento às demandas que envolviam as ações de AT.

Com uma composição enxuta, a principal atribuição da CG estava centrada na definição da forma com que seriam aplicados os recursos repassados pelo INCRA Nacional para as ações de AT, voltadas a atender, exclusivamente, os assentados nos projetos de reforma agrária.

Desde o final do Projeto Lumiar, não existia, no âmbito da SR-27, uma equipe para dar encaminhamentos às ações de AT, nem havia também por parte do INCRA Nacional uma política proposta em substituição ao extinto Lumiar. O que passou a ocorrer, a partir do final do Lumiar, foram dotações orçamentárias destinadas à contratação de técnicos para a prestação de serviços de AT, sem vinculação efetiva a um programa específico.

Assim, a partir da experiência adquirida pela gestão do Projeto Lumiar, foi pensado por alguns membros da CT da necessidade de se compor um grupo de trabalho que propusesse uma dinâmica de trabalho da AT na região, financiada com os recursos repassados pelo INCRA Nacional.

*“(...) além de outras várias funções aqui, a gente tentou trazer um pouco da experiência de lá e discutir com o pessoal aqui, através da Comissão de Gestão que foi criada, que envolvia a Universidade, LASAT, INCRA, movimentos sociais, Fetagri, Fecap, MST. Em cima disto, a gente foi tentando levantar o que havia acontecido do Lumiar aqui”*(Técnico da Divisão Operacional do INCRA - Marabá, em 7/10/2003).

No final do ano de 2000, as primeiras contratações de prestadoras de serviços para a execução das ações de AT em projetos de assentamento foram concretizadas, a partir da celebração de convênios que envolveram as representações do INCRA, dos movimentos sociais Fetagri e MST e das prestadoras de serviços. Ainda, sem a composição da CG, essas operações foram efetivadas sob a coordenação da Divisão de Operações do INCRA de Marabá, possibilitando o início das reflexões acerca da necessidade de se compor um espaço de discussão específico para tratar da AT.

Posteriormente ao processo inicial, no ano de 2001, foi instituída a CG e os primeiros passos para a construção da política de ATER, baseada nas experiências locais e nas especificidades regionais, começando, assim, a ser implementada, a partir da definição das chamadas sub-regiões, que representavam conjuntos de projetos de assentamento semelhantes entre si nas questões ambientais, econômicas e agropecuárias, além de sua proximidade geográfica.

A composição das sub-regiões permitia que se vislumbrassem, no âmbito da SR-27, blocos de projetos de assentamento que poderiam receber serviços que contemplassem suas características e necessidades, sem o tratamento homogêneo que foi dado pelas prestadoras de serviços, quando do desenvolvimento do Lumiar. O avanço dessa concepção dos trabalhos que

envolveriam as ações de AT pôde ser alcançado, a partir da composição de um espaço que permitisse a realização desse debate, articulando-se com os diversos atores locais envolvidos na política pública de AT.

Como um espaço deliberativo sobre a política de AT e consultivo da CT, nas questões centradas no desenvolvimento dos projetos de assentamento, a CG desempenhou sua função, dando encaminhamento à contratação das prestadoras de serviços para a execução da elaboração dos PDA's e na prestação de serviços de AT aos projetos de assentamentos com seu PDA elaborado.

Embora os convênios tivessem sido celebrados, a partir da iniciativa dos atores locais, estiveram sempre na dependência da destinação de recursos financeiros do INCRA Nacional. Todo o processo de contratação para a prestação de serviços sofria interrupções constantes pela falta de recursos para efetivação do pagamento dos técnicos, gerando uma série de problemas na elaboração dos PDA's, no acompanhamento técnico das propostas contidas nos planos e, também, na elaboração e implementação dos projetos de crédito agrícola.

Essas interrupções passaram a causar desgastes políticos entre os membros da CG, e entre a CG e a direção do INCRA de Marabá. Os membros da CG pressionavam a direção do INCRA para que se fizesse as gestões necessárias junto à direção do INCRA Nacional, objetivando a liberação dos recursos. A indefinição sobre a responsabilidade da política de AT desenvolvida na região, causava a insatisfação do público atendido, que não conseguia compreender a quem deveria recorrer para solicitar a liberação de recursos para a manutenção dos trabalhos.

Associadas ao problema de falta de recursos, surgem as denúncias por parte das representações dos movimentos sociais sobre os serviços das prestadoras que não desempenharam satisfatoriamente suas atribuições, portanto, foram impedidas de renovar seus contratos com o INCRA e os movimentos sociais.

No ano de 2003, a crise que envolvia a interrupção do repasse dos recursos financeiros, associada às denúncias sobre a má qualidade dos trabalhos de algumas prestadoras de serviços, leva a direção do INCRA de Marabá a definir a extinção da CG, de forma unilateral, pairando sobre essa decisão a possibilidade de se estar atendendo a interesses de setores, dentro do próprio INCRA, que mantinham vinculações com algumas prestadoras de serviços, alvos de denúncias, e seriam, provavelmente, impedidas à renovação de seus contratos.

*“Tem alguma questãozinha nova agora, que é em relação à AT e aí vem outro nó. É a tal da Comissão de Gestão, que foi outro espaço criado, que seria só para a questão da AT...e este espaço tinha todo um papel de discutir, deliberar e monitorar as ditas ações da AT e do PDA. Tinha este papel aí. Hoje, a atual direção, registre-se isto, liquidou este espaço...liquidou em função de um acordo político, registre-se também, com o Executor de Conceição, diga-se de passagem COOPVAG, ficou fora este ano dos critérios da destinação dos recursos. Eles chegaram lá e fizeram um acordo com a Bernardete, e ela para bancar o acordo teve que (extinguir a CG) para nunca mais reunir a Comissão de Gestão”(Coordenador da Fetagri Regional Sudeste, em 3/12/2003).*

Com a extinção da CG, a coordenação dos trabalhos que envolvem a prestação dos serviços de AT retorna, novamente, à Direção de Operações do INCRA de Marabá que não aplica nenhum critério de qualidade para avaliar o desempenho das prestadoras de serviços.

A extinção da CG representou um outro retrocesso na composição de espaços de formulação e gestão de políticas públicas, no âmbito da SR-27, pois, além de sofrer com o autoritarismo da direção do INCRA de Marabá e, conseqüentemente, evidenciar a ausência de autonomia política da CG, enquanto espaço de decisão, perde-se todo o desenvolvimento de uma estratégia de se implementar a política de AT, baseada nas experiências locais com a participação dos atores locais.

Em 10 de abril de 2003, foi criada a CT do Sul do Pará<sup>100</sup>, sediada na Unidade Avançada do INCRA, de Conceição do Araguaia. No âmbito da SR-27, passam a existir, portanto, duas

---

<sup>100</sup> A Câmara Técnica do sul do Pará foi criada através da Resolução N. 013 de 23 de dezembro de 2002 do CEDRS do Estado do Pará. Esta Resolução está no Anexo 7.

CT's. Embora com poucos resultados de trabalho, desde a sua criação, a CT do sul do Pará, composta por 17 membros, inicia seus trabalhos, apresentando problemas semelhantes aos da CT de Marabá. A sua composição não respeita os princípios de paridade entre o número de representantes do Poder Público e da sociedade civil organizada; a pauta de discussões é centrada no crédito agrícola; e as disputas políticas entre os representantes dos movimentos sociais rurais e os representantes do Poder Público, principalmente com a representação do INCRA local, continuam a ocorrer. Mesmo assim, o depoimento abaixo atesta a importância da CT para o processo de discussão das políticas públicas na região.

*“(..) é uma queda de braço. Porque na verdade, tudo isto era discutido em Marabá na Comissão de Gestão. Então, realmente, se a gente não tivesse a câmara técnica aqui, seria difícil estar discutindo isto. Mesmo ruim a câmara técnica aqui é um espaço importante”(Coordenador da Fetagri Regional Sul, em 13/10/2003).*

A dinâmica de trabalho centrada no crédito traz insatisfações para a representação do movimento sindical, que reclama da agenda da CT, baseada nos encaminhamentos referentes às demandas do Pronaf-A.

*“(...) o que a gente está trabalhando na Câmara Técnica aqui, que está deixando muito a desejar, é que a gente está trabalhando específico o crédito Pronaf dentro da câmara técnica. A gente não tem discutido assistência técnica, não tem feito o papel da câmara técnica. A gente tem sido um mero aprovador de lista e pronto”(Coordenador da Fetagri Regional Sul, em 13/10/2003).*

Apesar das debilidades apresentadas na CT do sul do Pará e na CT de Marabá, o representante do movimento social rural reconhece a importância das CTs como espaços de discussão e negociação, e indica a qualificação de suas representações, como medida necessária, para melhor intervenção dos movimentos sociais nos processos de formulação e implementação das políticas públicas para a reforma agrária e agricultura familiar, além de poder garantir o acesso desses espaços aos novos atores sociais, ligados a outras organizações dos trabalhadores rurais, como o movimento cooperativista em processo de desenvolvimento na região.

*“Na nossa avaliação, se configura como um espaço interessante que nós temos que fortalecer e temos que cada vez mais qualificar a participação dos atores. Por exemplo, do nosso campo hoje, nos brigamos para apresentar outro ator, como o cooperativismo, ator novo que esta surgindo na região, produção, de crédito, tem que fazer parte deste espaço”*(Coordenador da Fetagri Regional Sudeste, em 3/12/2003).

### 3.3 ANÁLISE DOS INVESTIMENTOS EM CRÉDITO AGRÍCOLA E ATER NA SR-27

A intenção deste capítulo é apresentar, quantitativamente, os investimentos realizados na SR27, no âmbito das políticas de crédito agrícola e ATER, desde a sua criação, em 1996 até o final do ano de 2003, tendo como referência os espaços de negociação, nos quais foram estabelecidos, procurando analisar, a partir dos dados, a eficiência desses espaços, enquanto promotores do desenvolvimento das políticas públicas para os projetos de assentamento da região.

Tomando por base a política nacional de crédito agrícola, desenvolvida pelo INCRA, analisaremos a aplicação dos recursos do PROCERA, entre os anos de 1996 até 1999, quando a linha de crédito foi extinta e, a partir do ano de 2000, analisaremos os investimentos com recursos provenientes do Pronaf-A, que continua a ser aplicado, a nível nacional, para os agricultores assentados nos projetos de reforma agrária do Governo Federal.

Com relação à política de ATER, serão consideradas duas frentes de intervenções distintas, porém, complementares entre si, a partir da estratégia de desenvolvimento e consolidação dos projetos de assentamento rural, proposta pelo MDA, já a partir da publicação do NMR<sup>101</sup>. A primeira frente de intervenção a ser analisada será a de ATER propriamente dita, considerando a prestação de serviços técnicos para agricultores familiares assentados nos projetos de reforma agrária, a partir de contratos estabelecidos entre as representações dos agricultores familiares, da SR-27, os representantes das prestadoras de serviços e, especificamente, no caso do Projeto Lumiar; e as representações dos agentes financiadores, no caso do BASA e BB. A segunda frente de intervenção a ser analisada é referente à elaboração dos Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Projetos de

---

<sup>101</sup> Novo Mundo Rural é o conjunto de diretrizes do Programa Federal de redirecionamento das políticas públicas para a agricultura familiar e reforma agrária, lançado em maio de 1999, elaborado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, que preconiza a descentralização das ações públicas, o novo papel do INCRA e a consolidação dos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável (BRASIL, 2001)

Assentamento – PDSA<sup>102</sup> que também foi desenvolvida, a partir da contratação de prestadoras de serviços para a execução dos trabalhos.

### **3.3.1 Análise dos investimentos realizados com recursos da política de crédito agrícola**

A partir da criação da SR-27, no final do ano de 1996, as linhas de crédito agrícola disponíveis para os agricultores assentados nos projetos de reforma agrária, passam a ser aplicadas efetivamente na região de abrangência da SR-27<sup>103</sup>. O PROCERA foi a primeira linha de financiamento para a produção agropecuária dos assentados, desenvolvida e gerenciada pelo INCRA<sup>104</sup>, contando com a Comissão PROCERA/Lumiar para encaminhar os processos necessários para a efetivação dos contratos, e com a Emater para a elaboração dos projetos técnicos.

Entre 1996 e 1997, a Comissão PROCERA/Lumiar atuou, de forma precária, não viabilizando aos agricultores assentados o acesso ao crédito agrícola, o que pode ser constatado, através do baixo volume de recursos aplicados (que serão apresentados nos gráficos e tabelas a seguir).

A partir de 1998, com a implementação do Projeto Lumiar, a Comissão é reestruturada, passando a ser um espaço de negociação importante ao atendimento da demanda pelo crédito agrícola apresentada pelos movimentos sociais rurais.

Até o encerramento dos seus trabalhos, em maio de 2000, a Comissão havia conseguido aumentar significativamente os volumes de recursos disponibilizados para os assentados.

Aliada ao melhor desempenho da Comissão, estava a ação das equipes técnicas do Projeto

---

<sup>102</sup> Conforme diretriz contida no Programa Novo Mundo Rural, os Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Projetos de Assentamento, orientam as políticas públicas a serem operacionalizadas nas áreas de saúde, educação, produção, comercialização e infraestrutura.

<sup>103</sup> Não foram obtidos dados referentes à aplicação de recursos da política de crédito agrícola pela SR-01, nas regiões sul e sudeste do Pará.

<sup>104</sup> O FNO-Especial, linha de financiamento do BASA para pequenos e médios agricultores, foi desenvolvido na região, desde o início dos anos 90, fruto de acordos entre a FETAGRI, o BASA e o MI e o Governo do Estado do Pará.

Lumiar<sup>105</sup>, que canalizaram boa parte de seus esforços para a elaboração dos projetos de crédito agrícola às famílias moradoras, nos projetos de assentamento em que atuavam.

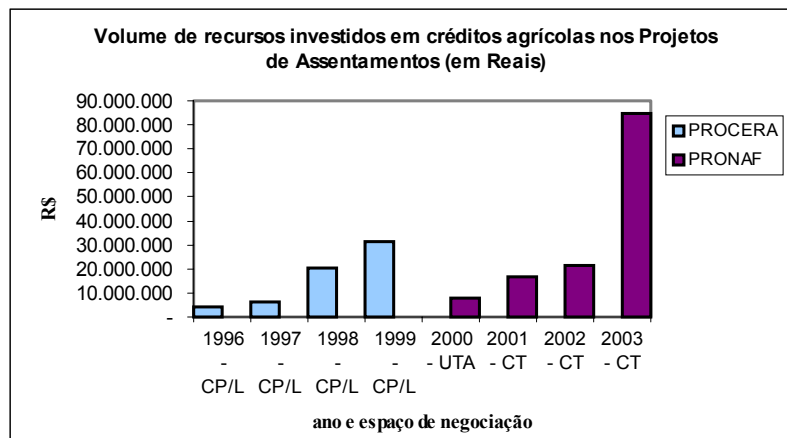
O ano de 2000 representou um grande retrocesso na política de financiamentos de crédito agrícola, na região, causado por três fatores importantes: a inoperância da UTA; os ajustes que estavam sendo feitos para a adequação do Pronaf-A às condições da região, definidas no Seminário BASA/FETAGRI, e a desmobilização das equipes técnicas que atuavam via Projeto Lumiar, encerrado, em junho do mesmo ano. Os poucos projetos aprovados haviam sido elaborados, no ano de 1999, e ainda em processo de pendência à análise e aprovação pela Comissão PROCERA/Lumiar.

Em 2001, é instalada a CT, que nasce revigorada e com perspectivas de se retomar a ação voltada ao financiamento da produção agropecuária, a partir do Pronaf-A, já devidamente ajustado. São reorganizadas as equipes técnicas das prestadoras de serviços e o BASA, preparado para retomar as análises e promover a liberação dos recursos financeiros, em todas as suas agências. Aumentam os valores investidos que crescem, constantemente, até o ano de 2003.

O gráfico seguinte mostra a evolução dos investimentos em crédito agrícola nas linhas PROCERA e Pronaf-A realizados no âmbito da SR-27 e o espaço de negociação em que foram decididos os investimentos.

---

<sup>105</sup> De modo geral, as principais diferenças entre os serviços prestados pela EMATER-PA e as prestadoras de serviços, estão na relação estabelecida com o beneficiário na possibilidade de um processo de avaliação e controle social exercido pelas famílias e suas organizações e, finalmente, pela maior autonomia de executar os serviços que não dependem das burocracias e normas do Estado.

**Gráfico 1: Volume de recursos investidos em crédito agrícola, entre 1996 e 2003**

A tabela abaixo detalha os valores investidos, a cada ano, e o espaço de negociação em que foram decididos.

**Tabela 3 - alocação dos recursos financeiros aplicados na SR-27 no crédito agrícola**

Ano	Espaço de Negociação	Valores R\$
1996	Comissão PROCERA/Lumiar	4.174.857,74
1997	Comissão PROCERA/Lumiar	6.309.264,00
1998	Comissão PROCERA/Lumiar	20.528.215,64
1999	Comissão PROCERA/Lumiar	31.461.043,39
2000	Unidade Técnica de Articulação	7.600.929,57
2001	Câmara Técnica	16.609.817,06
2002	Câmara Técnica	21.477.426,98
2003	Câmara Técnica	84.730.575,00

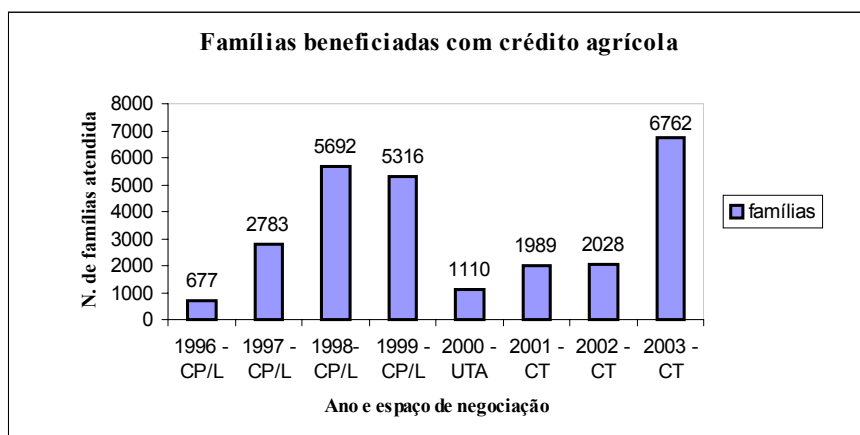
**Fonte: Copatiorô; Copserviços; SR-27; Fetagri; BASA; BB**

Os investimentos reproduzem o contexto institucional de cada um dos espaços de negociação. Quando a Comissão PROCERA/Lumiar foi reestruturada, no início de 1998, o volume de recursos disponibilizados para os agricultores ultrapassou os 20 milhões de reais, contra apenas 6 milhões do ano anterior. Em 1999, os recursos aplicados rompem a barreira dos 30 milhões de reais. Com a extinção da Comissão e do Projeto Lumiar, vem a UTA, que não conseguiu desempenhar suas atribuições. O resultado é imediato e caracteriza, fortemente,

o retrocesso dos investimentos no crédito agrícola na região, que caíram para menos de 8 milhões de reais.

Com a instalação da CT, em 2001, os valores passam a crescer, novamente, para mais de 16 milhões de reais, em 2001; 21 milhões de reais, em 2002; fechando o ano de 2003 com 84 milhões de reais. Os valores apresentados pela CT, em 2003, são referentes à somatória dos créditos aprovados pela CT do sul e pela CT do sudeste do Pará. Os investimentos são diretamente relacionados ao número de famílias atendidas com esses recursos. O gráfico abaixo mostra a evolução do número de famílias atendidas pelo crédito agrícola.

**Gráfico 2: Número de famílias beneficiadas com crédito agrícola**

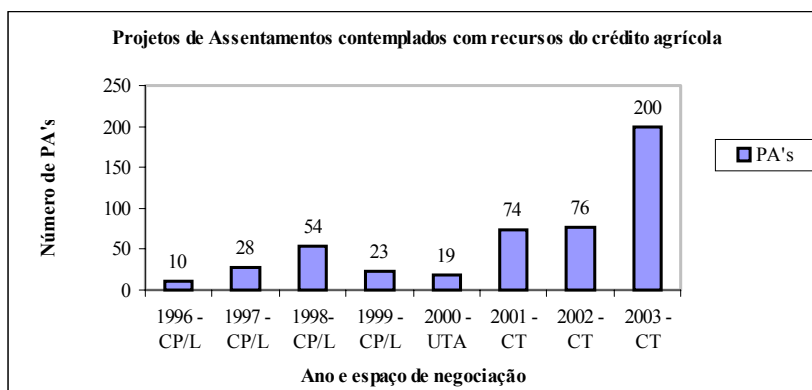


O número de famílias contempladas é diretamente vinculado ao desempenho de cada um dos espaços de negociação. Em 1996, pouco mais de 670 famílias foram contempladas com recursos do PROCERA. Em 1998, com a Comissão reestruturada, esse número ultrapassou as 5.600 famílias beneficiadas e se manteve próximo a esse valor, no ano seguinte. Com a UTA, esse número é reduzido para pouco mais de 1.100 famílias. Somente, a partir da CT, volta a ser beneficiada maior número de famílias, crescendo ano a ano, conseguindo atingir e superar o número de beneficiados, durante a gestão da Comissão PROCERA/Lumiar.

O número de projetos de assentamento atendidos pelo crédito agrícola, não varia exatamente da mesma forma que a relação estabelecida entre recursos investidos e famílias

atendidas. Cabe salientar que o número de projetos de assentamento é maior, durante o período de gestão do PRONAF-A pela CT, em função à decisão dos membros da CT em estenderem ao maior número possível de PA's os recursos do crédito agrícola. Outro fator importante é que os assentamentos mais antigos, já haviam sido melhor atendidos com os projetos de financiamento do PROCERA e, posteriormente, com o Pronaf-A. Um grande número de projetos de assentamento foi criado na jurisdição da SR-27, entre os anos de 1998 a 2000, o que também facilita a compreender o maior número de projetos de assentamento contemplados com os recursos do Pronaf-A, conforme demonstrado no gráfico abaixo.

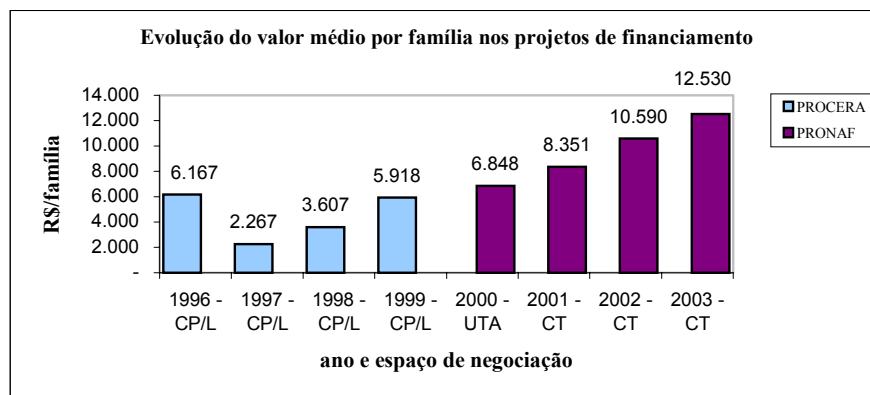
**Gráfico 3: Projetos de Assentamentos contemplados com créditos agrícolas**



Em 1998, a maioria dos PA's, atendidos pelas equipes técnicas do Projeto Lumiar, tiveram projetos PROCERA elaborados e passaram a se somar ao montante de PA's, cujos projetos foram elaborados pela Emater. O volume de recursos financeiros aumenta, no ano de 1999, devido às liberações financeiras dos projetos elaborados pelas equipes do Lumiar, no ano de 1998. O número de PA's que tiveram projetos de crédito elaborados, em 1999, volta a cair em função dos técnicos da Emater estarem concentrados em implementar a grande quantidade de projetos de 1998, além dos projetos da linha FNO-Especial sob sua responsabilidade, ficando a cargo unicamente das equipes do Lumiar a elaboração de projetos do referido ano. Em 2000, como consequência do fraco desempenho da UTA, o número de PA's atendidos decresce novamente, voltando a crescer com a ação da CT.

Um outro dado interessante é o valor de recursos disponíveis; em média, por família atendida pelas linhas de crédito agrícola. Como mostra o gráfico seguinte, os valores disponibilizados por família aumentam, de forma contínua, a partir de 1997, após significativa queda, em relação a 1996<sup>106</sup>.

**Gráfico 4: Evolução dos valores médios anuais de recursos financiados por família**



A tabela abaixo detalha os valores investidos e a forma com que foram aplicados os recursos do crédito agrícola.

**Tabela 4 - Distribuição anual de créditos, número de beneficiários e valores investidos**

Ano	PROCERA								PRONAF "A"	
	Custeio				Investimento					
	Individual		Coletivo		Individual		Coletivo			
	Fam	Valor (R\$)	Fam	Valor (R\$)	Fam	Valor R\$	Fam	Valor (R\$)		
1996	66	92.800,00					611	4.082.057,74		
1997	2412	3.578.774,35					371	2.730.489,65		
1998			3419	6.766.445,23	1.430	9.874.559,32	843	3.887.211,09		
1999							5.316	31.461.043,39		
2000									1.110	7.600.929,57
2001									1.989	16.609.817,06
2002									2.028	21.477.426,98
2003									6762	84.730.575,00

Fonte: COPATIORÔ; COPSERVIÇOS; SR-27; FETAGRI; BASA; BB

Em 1996, o valores investidos foram, em sua maioria, referentes aos projetos de crédito de investimento coletivo, atendendo a mais de 600 famílias, somando-se mais de 4 milhões de

<sup>106</sup> Podemos considerar alguns fatores que levaram a isso: aumento no teto máximo que cada beneficiário pode ter acesso; os projetos técnicos passaram a apresentar maior número de itens financiados, utilizando valor maior nas propostas e, finalizando, os recursos embutidos nos projetos que fazem parte do pagamento da ATER, obrigatória para os assentados nos projetos de reforma agrária.

reais, o que garante, em média, mais de 6.000 mil reais por família. Em 1997, a lógica de investimento é centrado nos projetos de crédito de custeio individual, cujo valor por família é de, em média, 1.400 reais. Mais de 2.400 famílias foram contempladas por essa modalidade de financiamento. Se observarmos os investimentos, nesse mesmo ano, com a modalidade de crédito de investimento coletivo, o valor médio por família é de mais de 7.000 reais. Em função da modalidade de crédito custeio individual ter um valor baixo por família, e o número de família atendida ser superior a 2.000, o valor médio por família é de pouco mais de 2.200 reais.

Em 1998, o valor médio, pouco mais de 3.600 reais, não expressa os valores médios recebidos pelas famílias que optaram em receber a modalidade de crédito de investimento individual, que foi superior a 6.900 reais. A maior parte das operações de crédito agrícola foi realizada na modalidade de crédito coletivo, tanto para custeio, quanto para investimento, totalizando 4.262 famílias.

A partir de 2000, com o Pronaf-A, esses valores crescem, anualmente, em função de ter sido permitido, por cada projeto, o aumento, passando de 7.500 reais, em 2000, e para 12.500 reais no ano de 2003.

### **3.3.2 Análise dos investimentos em ATER**

Os investimentos realizados nas políticas públicas de ATER podem ser divididos em duas categorias: a primeira, a AT propriamente dita, é referente à prestação de serviços de assistência técnica integral<sup>107</sup> às famílias assentadas, a partir da contratação de equipes técnicas vinculadas às empresas prestadoras de serviços, com recursos públicos federais; a segunda categoria refere-se aos serviços de elaboração dos PDSA's, também realizados por empresas

---

<sup>107</sup> Esse serviço já inclui a elaboração dos projetos de crédito agrícola.

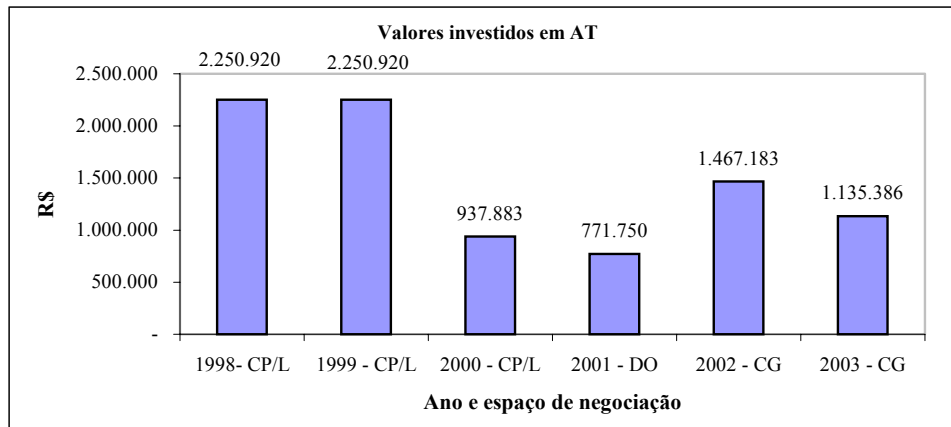
contratadas e custeados com recursos do Governo Federal. A forma de oficialização das contratações fazia-se mediante a assinatura de convênios entre representantes dos movimentos sociais, do INCRA de Marabá, do agente financeiro e das prestadoras de serviços.

A análise dos investimentos em ATER começará, a partir dos contratos de prestação de serviços para as famílias assentadas, que surgiram na região com o do Projeto Lumiar, o qual trouxe para o contexto institucional da região alguns fatores que influenciaram, decisivamente, nas organizações sociais pelo acesso ao recurso financeiro e pelo controle político da proposta.

A partir de fevereiro de 1998 até junho de 2000, os recursos financeiros do Projeto Lumiar repassados para as prestadoras de serviços atingiram valores em torno de 6 milhões de reais, que foram distribuídos, mensalmente, para as 7 prestadoras de serviços que atuaram no projeto.

Conforme mostra o gráfico de investimentos de AT, os valores repassados pelo Projeto Lumiar, referentes ao ano de 2000, são menores aos de dois anos anteriores, não pela diminuição do recurso investido, mas pela duração de, apenas, 6 meses do Projeto. Em 2001, com a coordenação dos serviços de ATER, realizada pela Divisão de Operações do INCRA de Marabá e contando com poucos recursos, os investimentos em AT somaram-se pouco mais de 700.000 reais. Inúmeros problemas administrativos ocorreram, e o processo de contratação das prestadoras transcorreu, de forma atribulada, causando atrasos nos repasses dos recursos.

Com a criação da CG, que passa a coordenar os trabalhos de ATER, na SR-27, e a liberação de mais recursos financeiros por parte do INCRA Nacional, há um crescimento expressivo nos valores investidos, dobrando-se em relação ao ano anterior. A CG consegue determinar melhor organização no processo de contratação das prestadoras de serviços e na escolha dos PA's a serem atendidos. Em 2003, a CG continua a coordenar os trabalhos de ATER, porém, contando com menor valor de recursos repassados pelo Governo Federal. O gráfico abaixo mostra a evolução dos investimentos em AT, entre os anos de 1998 a 2003.

**Gráfico 5: investimentos em Assistência Técnica, entre 1998 e 2003**

A tabela abaixo mostra, detalhadamente, os valores investidos em AT, ano a ano, e o espaço de negociação em que foi decidida sua aplicação.

**Tabela 5 - Aplicação dos recursos financeiros em AT na SR-27**

Ano	Espaço de Negociação	Valores R\$
1998	Comissão PROCERA/Lumiar	2.250.919,68
1999	Comissão PROCERA/Lumiar	2.250.919,68
2000	Comissão PROCERA/Lumiar	937.883,20
2001	Divisão de Operações	771.750,00
2002	Câmara Técnica/CG	1.467.182,50
2003	Câmara Técnica/CG	1.135.396,00

Fonte - Fonte: COPATIORÔ; COPSERVIÇOS; SR-27; FETAGRI; BASA; BB

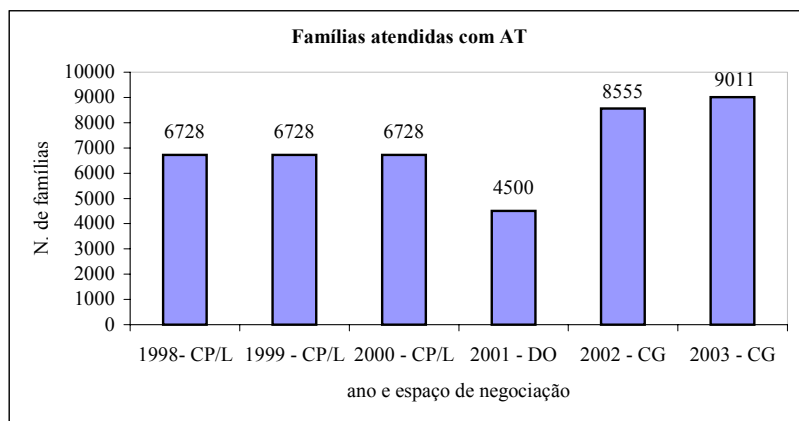
A redução dos recursos financeiros aplicados na ATER não significou, na prática, a diminuição do número de famílias atendidas. Durante o Lumiar, as equipes técnicas eram contratadas para desempenharem uma série de funções dentro dos PA's, procurando dar respostas às demandas relacionadas às questões sociais, ambientais, produtivas e organizativas. Nos novos termos de contratação de prestação de serviços, as funções a serem desempenhadas pelas equipes técnicas passam a se concentrar nas questões ligadas à produção<sup>108</sup> e comercialização dos produtos familiares, representando menor remuneração por família

<sup>108</sup> Incluindo a elaboração dos projetos de crédito agrícola.

atendida, o que permitiu aumentar o universo de famílias e de projetos de assentamentos contemplados com os serviços das equipes técnicas.

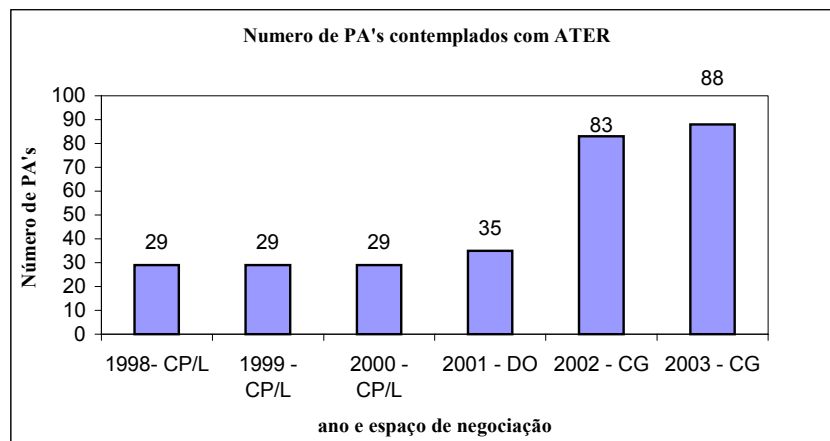
O gráfico abaixo mostra a evolução do número de famílias atendidas pelas equipes técnicas.

**Gráfico 6: Evolução de famílias atendidas com Assistência Técnica, entre 1998 e 2003**



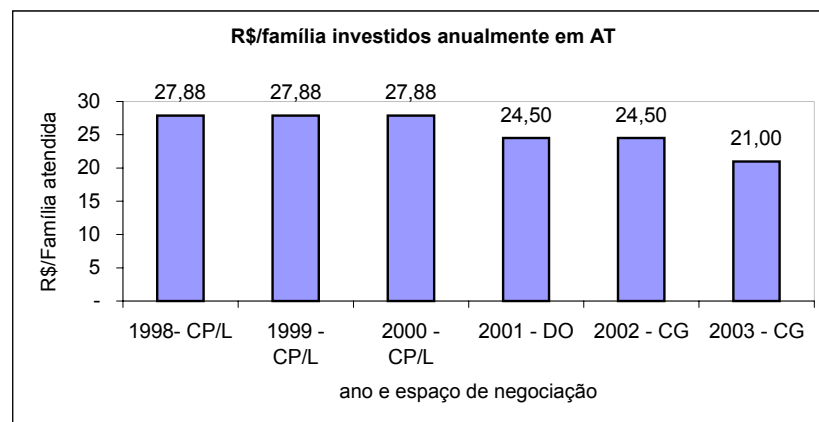
O número de famílias atendidas, entre os anos de 1998 e 2000, é o mesmo, pois se trata do público do Projeto Lumiar. Com a redução dos recursos disponibilizados para a DO, em 2001, o número de famílias atendidas diminuiu para 4.500. Com o aumento dos recursos para o ano de 2002, foi possível atingir um universo maior de famílias, estendendo-se a 2003, mesmo com a redução dos recursos aplicados. A explicação para esse fator está relacionada ao amortecimento dos gastos mensais por família.

Além de alcançar maior universo de famílias, elevou-se, também, o número de PA's: 88 PA's favorecidos, em 2003. O gráfico, a seguir, traz a evolução do número de PA's atendidos pelas equipes técnicas.

**Gráfico 7: Número de Projetos de Assentamentos contemplados com ATER**

No gráfico acima percebe-se a estratégia dos membros da CG em ampliar o universo do número de PA's atendidos, ampliando o acesso aos serviços técnicos para PA's localizados, nos 21 municípios de abrangência da SR-27. Durante o Projeto Lumiar, os PA's atendidos estavam distribuídos em 14 municípios.

Com essas informações, podemos comparar os valores médios gastos, mensalmente, pelo INCRA na manutenção das equipes técnicas, comprovando que o universo de famílias atendidas aumentou, mesmo com a redução dos recursos disponibilizados, em média, para cada uma delas. Se isso representa queda na qualidade dos serviços prestados, ainda não há dados sistematizados que analisem tal possibilidade.

**Gráfico 8: Valor médio anual investido por família**

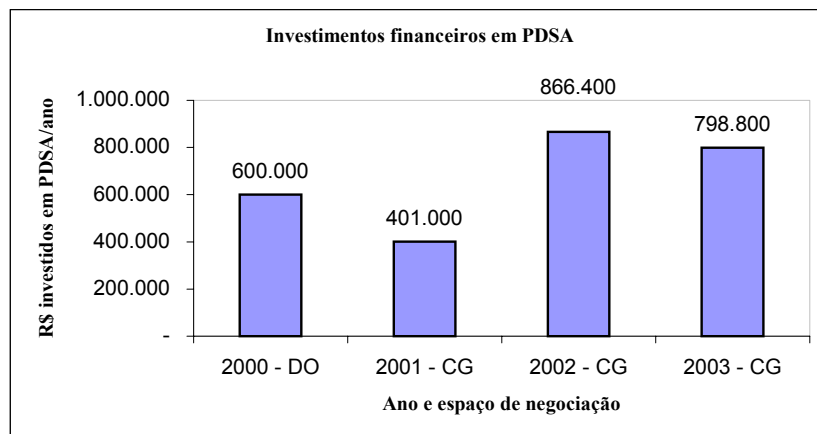
Os valores médios gastos, anualmente, por família vêm diminuindo, desde o Projeto Lumiar. Entretanto, durante o Projeto Lumiar, havia uma destinação orçamentária, já definida no OGU. Em 2001, 2002 e 2003, os valores fixados para a contratação de serviços de ATER dependem de remanejamentos entre as rubricas que compõem o orçamento geral do INCRA Nacional, os quais estão sujeitos a uma série de fatores técnicos e políticos. Com isso, a cada ano, não se conhece exatamente os montantes de recursos financeiros que serão aplicados na contratação de prestadoras de serviços.

Mesmo assim, a CG pôde, enquanto existia, dimensionar o montante de recursos disponíveis e aplicá-los da forma que melhor pudessem contemplar as demandas dos movimentos sociais rurais. Assim, conseguiu-se aumentar o universo de PA's e famílias atendidas.

Com relação aos investimentos realizados na elaboração dos PDSA's, cabe salientar que, durante o Projeto Lumiar, as equipes técnicas contratadas já recebiam os pagamentos referentes à prestação dos serviços técnicos, e também, à elaboração dos PDSA's de cada PA atendido, sem remunerações adicionais previstas nos contratos. Após o Lumiar, a partir de 2000, quando a DO organiza os primeiros convênios especificamente para a contratação das empresas para a elaboração dos PDSA's, a sua operação depende do repasse de recursos do INCRA Nacional, vinculados ao OGU e relacionados às rubricas do orçamento anual do INCRA.

A diferença existente, na forma de alocação de recursos, nas rubricas do INCRA entre ATER e PDSA, é que o último estipula o valor fixo de R\$ 100,00 por família, definindo em número, as famílias que serão beneficiadas em função do montante de recursos disponíveis. Assim, não há variação no valor gasto por família, e, sim, no número de famílias atendidas.

O gráfico seguinte mostra os gastos com PDSA, realizados pela SR-27, durante o período entre 2000 e 2003.

**Gráfico 9: Evolução dos investimentos em PDSA**

Após a redução nos investimentos em PDSA, de 2000 para 2001, os valores são aumentados em 2002, sofrendo nova diminuição, em 2003.

A tabela abaixo apresenta os valores investidos, anualmente, em PDSA's e o espaço de negociação em que foram decididos.

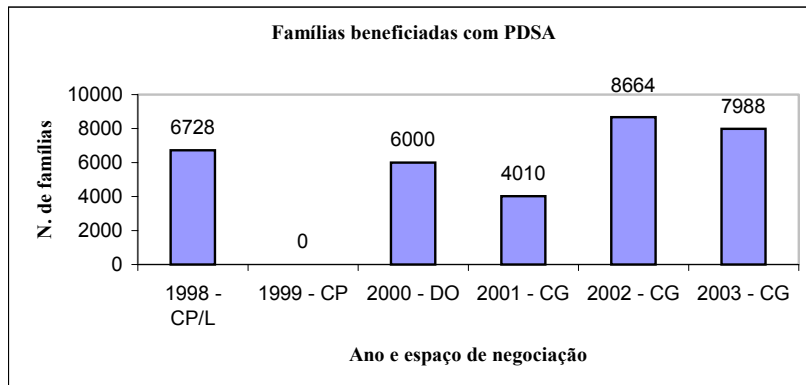
**Tabela 6 - Investimentos em PDSA realizados pela SR-27**

Ano	Espaço de Negociação	Valores R\$
1998	Comissão PROCERA/Lumiar	-
1999	Comissão PROCERA/Lumiar	-
2000	Divisão de Operações	600.000,00
2001	Comissão de Gestão	401.000,00
2002	Comissão de Gestão	866.400,00
2003	Comissão de Gestão	798.000,00

**Fonte: COPATIORÔ; COPSERVIÇOS; SR-27; FETAGRI; BASA; BB**

Esta variação é diretamente proporcional ao número de famílias atendidas e ao número de PA's.

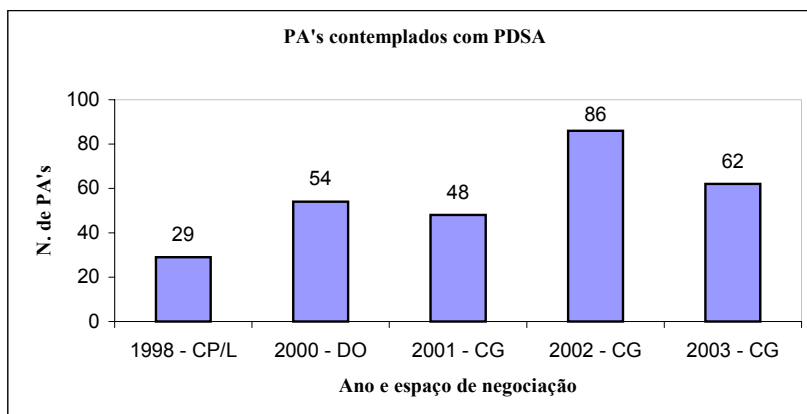
O gráfico que se sucede mostra a evolução do número de famílias contempladas na elaboração dos PDSA's.

**Gráfico 10: Número de famílias beneficiadas com PDSA, entre 1998 e 2003**

É interessante notar que não houve nenhum investimento em PDSA, em 1999, pois somente as equipes do Lumiar dispunham de recursos para atuar na elaboração dos planos feitos, em 1998.

Com a extinção do Lumiar, o INCRA Nacional disponibiliza recursos a serem investidos na elaboração dos PDSA's, ao final do ano de 2000, os quais foram gerenciados na DO.

A partir de 2001, a CG assume a coordenação desses trabalhos e articula a aplicação dos valores destinados para os PDSA's, com os investimentos em ATER, procurando compor arranjos regionais que atendessem ao maior número de famílias e de PA's e que favorecessem o desempenho das equipes técnicas, em função do melhor planejamento de trabalho. Assim, o número de PA's variou, conforme o número de famílias atendidas, como mostra o gráfico abaixo.

**Gráfico 11: Número de Projetos de Assentamentos contemplados com PDSA**

Em 2002, contemplou-se um número bastante expressivo de PA's com PDSA, decorrente do fato de que, além de mais recursos terem sido disponibilizados, foram escolhidos PA's com menor número de famílias. Mesmo assim, a variação entre recursos investidos, número de famílias atendidas e PA's contemplados têm evolução muito semelhante.

#### **CAPÍTULO 4 – LUZES E SOMBRAS: ANALISANDO O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Identificamos, nos diferentes discursos dos atores sociais, dois pontos centrais relacionados à questão “*em que medida é possível incentivar a participação popular nas políticas públicas num cenário de conflitos e relações de dominação tradicional?*” Primeiramente, surge nos discursos dos representantes das organizações governamentais a disposição de atender às demandas históricas apresentadas pelos movimentos sociais, ligados aos agricultores familiares, com a implementação de políticas públicas que tenham, como característica central, a composição de alguma esfera pública de discussão e debate.

Uma preocupação que se levanta na formação das esferas públicas de discussão e debates, como coloca TEIXEIRA (1998), é a garantia da autonomia dos participantes.

DAGNINO (2002:283) também apresenta essa preocupação quando coloca que

*“o reconhecimento dos diferentes interesses e a capacidade de negociação sem perda da autonomia, a construção do interesse público, a participação na formulação de políticas públicas que efetivamente expressem esse interesse são algumas das dimensões que constituem essa novidade (referindo-se à composição dos espaços de discussão) (DAGNINO, 2002:283).*

Os representantes dos órgãos governamentais entrevistados fazem referência ao “passivo histórico” que existe na região, o qual deve ser sanado ou minimizado, a partir de novas relações institucionais, não mais norteadas pelo enfrentamento, mas pela negociação e diálogo, tratada nos espaços e esferas públicas. Nenhum desses entrevistados nega a existência desse passivo como, por exemplo, afirma o gerente de operações do INCRA de Marabá:

*“Para começar, não tinha nem aproximação entre INCRA e movimento social. Isto ocorreu comigo, porque eu vinha de uma região onde o movimento social também era muito forte e todo o trabalho que a gente fazia tinha que ter esta parceria com eles” (Técnico da Divisão Operacional do INCRA - Marabá, em 7/10/2003).*

Os espaços e esferas públicas podem ser exemplificados com a formação do Fórum pela Reforma Agrária e Agricultura Familiar, constituído em 1998, e que durou até, aproximadamente, junho de 2000, sendo formado por representantes dos órgãos públicos, dos movimentos sociais e das entidades de assessoria e apoio. Seu objetivo central era discutir a destinação dos recursos financeiros para as obras de infraestrutura e investimento nos projetos de assentamento, desapropriação de terras para a reforma agrária e também a definição de outras políticas públicas, como a de ATER e de crédito agrícola.

Outro aspecto importante surge, quando os espaços de discussão passam a ser incorporados na dinâmica local, como ponto central no planejamento de trabalho dos diferentes atores sociais envolvidos na implementação dessas políticas. CARVALHO, sobre essa situação, indica que

*“torna-se cada vez mais clara para os movimentos sociais a reivindicação de participar da redefinição dos direitos e da gestão da sociedade. Não reivindicam apenas obter ou garantir direitos já definidos, mas ampliá-los, e participar da definição e da gestão desses direitos; não apenas ser incluídos na sociedade, mas participar da definição do tipo de sociedade em que se querem incluídos, de participar da invenção de uma nova sociedade”* (CARVALHO, 2001:176).

A partir de 2000, a discussão sobre a destinação de recursos públicos para a reforma agrária e agricultura familiar passa a acontecer não mais, apenas, na cidade de Marabá, cidade-pólo para vários órgãos públicos e para as organizações representativas dos agricultores familiares e assentados nos projetos de reforma agrária, mas nas sub-unidades administrativas do INCRA, ou seja, nas sedes de mais 6 municípios<sup>109</sup>, localizados na área de jurisdição da Superintendência Regional. A dinâmica regional muda, à medida que as organizações concentram sua ação em torno das sub-unidades, deslocando-se para Marabá, quando não se obtém o resultado esperado nas negociações. Porém, isso já é visto como um

---

<sup>109</sup> As sub-unidades do INCRA estão localizadas nas cidades de Conceição do Araguaia, Xinguara, Tucumã, São Felix do Xingu, São Geraldo do Araguaia e Tucuruí.

segundo passo. A idéia central tem sido concentrar os esforços, nesses fóruns locais para a definição das políticas públicas.

Vale ressaltar que a criação dos espaços e esferas públicas, constituídos no âmbito da SR-27 do INCRA, foram fundamentais para o processo de aprendizagem social dos atores locais, e esse processo se deu, também, em função da “importação” de profissionais de diversas regiões do País (como relata o entrevistado do INCRA de Marabá) que foram alocados nas instituições públicas, que vieram compor o corpo técnico de entidades de assessoria e prestadoras de serviços, inclusive, no próprio movimento social rural, trazendo novas e diferenciadas concepções acerca da negociação e diálogo em torno de políticas públicas descentralizadas. É nessa diferenciação, que pudemos perceber que algumas das proposições formuladas nos espaços e esferas públicas, e ponderações quanto à representatividade dos atores sociais, bem como as especificidades locais, ocorreram pela presença dessas pessoas que ainda não estavam integradas às relações sociais “tradicionais” na região estudada. Veremos a seguir, que a intervenção desses profissionais contribuiu para processos igualitários de gestão pública, porém, ainda não o suficiente para romper com as relações de dominação tradicional.

A segunda questão, se *“é possível compor um arranjo institucional que organize os atores sociais em torno da gestão participativa das políticas públicas como as de ATER e de crédito agrícola?”* porém, até então, não pôde ser respondida concretamente por nenhum dos entrevistados e nem por este trabalho. Considerar-se-á, portanto, que os espaços de discussão estão sendo, até o presente, incorporados à dinâmica local, não tendo ainda sido completamente apropriados pelas instituições e entidades que atuam na região. Há, claramente, um processo muito dinâmico de composições e arranjos entre os atores sociais.

É o processo de aprendizagem social que abre

*“lugar para a elaboração coletiva e crítica da vida individual e social  
(...) constituindo espaços onde se dessacralizam hierarquias e*

*autoridades, onde se constroem conhecimentos coletivamente, onde se elaboram conjuntamente projetos de transformação social, processo que leva setores excluídos da agenda “pública” a ocupá-la, possibilitando a constituição de uma esfera pública” (CARVALHO, 2001:173-174).*

A primeira experiência de gestão participativa de política pública, na região, ocorreu, a partir da implantação do Programa Lumiar, em fevereiro de 1998, com a criação da Comissão Procer/Lumiar e de sua Equipe de Supervisão. Sendo uma proposta “introduzida” à dinâmica local, pois constava na estrutura de gestão prevista no programa, não representava, assim, um espaço criado, sob o ponto de vista local. Porém, não é esse o motivo das dificuldades vivenciadas no espaço de trabalho. Na verdade, não só os processos de gestão da “coisa pública” vieram “de fora” da região de estudo, mas também, os métodos empregados pelos movimentos sociais e entidades de assessoria e apoio, através dos religiosos, técnicos e outros que contribuíram na organização dos trabalhadores rurais.

Como diz SCHERER-WARREN (1999:64-65), os movimentos sociais, historicamente, aprimoraram a reivindicação na denominada “*fase da denúncia*”. Entretanto, tiveram poucas oportunidades para ultrapassar essa fase e atuar, junto aos outros atores sociais, na “*fase da formulação*”. A introdução do Lumiar traz para os atores sociais da região a clareza de que as políticas públicas a serem implementadas nas áreas de reforma agrária devem, necessariamente, passar por algum espaço de discussão.

No entanto, esse espaço ainda não poderia representar o rompimento com a história de dominação, que marca a região, principalmente porque a ação dos representantes de órgãos como o INCRA, não permitia, até então, a efetiva participação das representações dos movimentos sociais rurais. Nas palavras de DAGNINO, é possível comprovar a dificuldade de funcionamento de um espaço como esse, pois

*“mostrou uma profunda resistência e hostilidade em relação a formatos mais igualitários de participação por parte dos ocupantes do aparato do Estado. Esses formatos, muito frequentemente, representam, então, cunhas democratizantes inseridas em contextos*

*predominantemente conservadores, sustentados por uma estrutura estatal que retém os traços autoritários que presidiram a sua constituição* (DAGNINO, 2002:294).

Com o passar dos anos, após a extinção do Lumiar, outras esferas públicas foram criadas no âmbito da SR-27, como a Unidade de Técnica de Articulação, no ano de 2000/2001, seguida pela Comissão de Gestão e a Câmara Técnica em 2002.

Nas palavras do coordenador da FETAGRI Regional Sul, percebemos a importância, para os movimentos sociais da região, do espaço de negociação e diálogo em torno das políticas públicas.

*“Agora a gente não pode mais abrir mão de ter a Câmara Técnica. Lembrando aí que a Fetagri ficou por um voto para coordenar a Câmara Técnica. Nós ficamos por um voto”* (Coordenador da Fetagri Regional Sul, em 13/10/2003).

Fica em aberto, uma preocupação apresentada por TOURAINÉ (1994) que, até o presente, não pôde ser esclarecida. É provável que, em contextos como este no qual foi desenvolvido o presente trabalho, seja necessário a existência de agentes de ligação entre as representações do Estado e da sociedade civil, como os movimentos sociais rurais. Embora existam algumas sugestões, há de se refletir sobre quem ou quais atores exerceriam essa função. Será que esse é um papel a ser exercido pelos técnicos e profissionais que atuam no desenvolvimento rural? DAGNINO (2002:284) reflete também sobre a possibilidade de mediadores, pois aponta que a característica central de esferas, como as que foram aqui estudadas, exige um saber técnico especializado do qual os representantes da sociedade civil, especialmente, os dos setores subalternos, assim como o dos trabalhadores rurais, em geral, não dispõem. Essa questão permanece, em aberto, mas certamente requer atenção especial.

A terceira questão *“como contemplar a diversidade dos atores sociais na composição das esferas públicas de negociação em torno das políticas públicas, garantindo a representatividade da sociedade civil?”* também não foi plenamente respondida neste

trabalho, por razões semelhantes às da segunda questão. Os entrevistados não apresentaram o tema da representatividade como ponto central (exceto no depoimento do Coordenador da CPT, quando apresenta indignação na composição da CT com grande número de representações de órgãos públicos, frente aos poucos representantes dos movimentos sociais e entidades), embora tenham reclamado pontualmente que discussões não podem ser feitas com número maior de representações dos órgãos públicos em relação ao número de representações das organizações de agricultores, em função da composição das esferas públicas não garantirem a representatividade das organizações sociais.

Sobre a questão da representatividade, DAGNINO afirma:

*“a necessidade de tornar mais densa a representatividade da sociedade civil, de modo a assegurar uma interlocução eficaz com o Estado, tanto nos processos concretos de negociação como na inclusão de questões específicas na constituição da agenda estatal”*(DAGNINO, 2002:292).

O Coordenador da Fetagri Regional Sul dá ênfase ao tema, quando faz referência à Câmara Técnica do sul do Pará.

*“Não dá para discutir isto (referindo-se a estratégias de comercialização da produção familiar)...inclusive ficou acertado (com representante do MDA em um Seminário realizado em setembro de 2003) que ele iria retirar algumas coisas do governo, algumas entidades do governo e ia colocar mais algumas do movimento social, como o MPA, o movimento de mulheres, Conselho de Associação de Conceição (do Araguaia), que vai entrar na Câmara Técnica”*(Coordenador da Fetagri Regional Sul, em 13/10/2003).

A paridade não é uma questão central para os atores sociais locais, ou se é prioridade, só é percebida, quando da presença de um agente externo que detecta a situação e se prontifica em alterá-la. Com isso, parece pertinente dizer que o que importa mesmo, pelo menos para os representantes dos movimentos sociais rurais entrevistados é se fazerem presentes nesses espaços. Essa situação pode representar uma estratégia importante, embora ainda incipiente, de controle social.

Para CARVALHO,

*“tão importante quanto a construção destes e de inúmeros outros espaços de gestão participativa foi a construção (...) de uma cultura participativa que admite, reivindica e valoriza a participação direta e o controle social por parte dos usuários e outros segmentos interessados nas políticas públicas”*(CARVALHO, 2001:178)

Segundo CARVALHO (2001:190), as esferas são reguladas por normas pactuadas pelas partes envolvidas, buscando denominadores comuns, apesar da existência dos interesses antagônicos. É preciso, portanto, buscar os acordos, mesmo que limitados ou provisórios, que interessam a ambos. Essa é a lógica de funcionamento das relações sociais que se desenvolvem nas esferas públicas, aqui estudadas. Para o autor, a participação popular é um processo em construção, que se inicia com a construção de uma cultura democrática e participativa, requerendo novas habilidades e metodologias que possam fazer desses espaços instrumentos eficientes de melhoria da qualidade de vida e democratização dos processos de tomada de decisão (CARVALHO, 2001:201).

Feitas as considerações, volta-se à questão central deste estudo. A descentralização das políticas públicas vem alterando efetivamente a dinâmica de sua discussão a nível local, mesmo que essa descentralização sofra críticas pela forma como estão sendo executada, e mesmo que o perfil centralizador da instância local do órgão nacional (p.ex. a SR-27 do INCRA) não permita a participação dos atores sociais em todas as fases das políticas públicas da discussão à implementação, da gestão à fiscalização. Ou até mesmo, quando os movimentos sociais ou as entidades de assessoria e apoio não rompem com as relações de dominação e clientelismo que predominam na região, reproduzindo-as.

Percebemos que a formação de uma cultura de participação em torno das políticas públicas, como as de ATER e de crédito agrícola, implica na composição de esferas públicas específicas que permitam a participação democrática, onde cada ator social seja atuante no

processo de implementação das políticas públicas em questão e responsável pela sua construção.

De acordo com os estudos feitos, duas características principais diferenciam os espaços e esferas públicas e que ajudam a melhor compreender a região estudada: aqueles forjados, a partir das lutas dos movimentos sociais rurais pela solução de suas demandas e aqueles constituídos, a partir das orientações das políticas de âmbito Nacional.

No primeiro caso, podemos citar a constituição do Fórum pela Reforma Agrária e Agricultura Familiar (FERA), em 1998, e o Seminário BASA/Fetagri, em 2000. Esses dois espaços públicos de discussão foram resultado das disputas e enfrentamentos entre os movimentos sociais e algumas instituições públicas como o INCRA, o BASA e a EMATER. No segundo caso, podemos citar como exemplo, a Comissão Procera/Lumiar, de 1998 a 2000, a Unidade Técnica de Articulação, de 2000 a 2001 e a Câmara Técnica, a partir de 2002.

A análise dos dados coletados indica que os espaços de discussão, que foram forjados, a partir do embate político, são sentidos de forma mais integral pelos membros dos movimentos sociais e menos intensamente pelos representantes dos órgãos públicos. Quando analisamos os exemplos do segundo caso, percebemos que os movimentos sociais sentem-se inferiorizados, tanto numericamente quanto na força política, e os representantes governamentais tentam legitimar-se, a partir da superioridade numérica e das alianças estratégicas. O depoimento abaixo ilustra o sentimento de inferioridade dos representantes dos movimentos sociais na CT de Marabá

*“Quando nós participamos da primeira reunião de instalação da câmara técnica de Marabá, a gente até se assustou. A gente tinha meia dúzia que era do nosso lado, que eram aliados da reforma agrária, da agricultura familiar e tinha umas duas dúzias que estavam ali não sei para que, mas estavam lá para garantir voto e disputa de espaço e destinação de recursos para onde vai”*(Coordenador da CPT – Marabá, em 6/10/2003).

Com isso, a construção de espaços de discussão que tenham, na sua origem, a preocupação com as condições e realidades locais, tendem a acatar as questões de paridade e representatividade dos atores sociais. De qualquer forma, mesmo os espaços de discussão em torno das políticas públicas que vêm sendo implementados dentro de estratégias de âmbito nacional, constituem-se de fundamental importância para o exercício e o aprendizado social de todos os envolvidos, pela oportunidade de ter garantida a participação, fato inimaginável até o ano de 1996. A criação da SR-27 do INCRA é fundamental para situar a mudança na dinâmica institucional da região.

A construção dos espaços e esferas públicas, portanto, não ocorre apenas, quando há efetiva descentralização das políticas públicas, mas quando ela ocorre, também, de forma parcial ou incompleta, como no caso do Projeto Lumiar. Os espaços de discussão vêm sendo criados, mesmo que não estejam ocorrendo, efetivamente, os processos de descentralização das políticas públicas. O que presenciamos na política pública de ATER é um processo de terceirização dos serviços públicos e uma descentralização das responsabilidades para as instâncias locais dos órgãos federais. Mesmo quando a política pública de crédito agrícola vem sendo gerida na Câmara Técnica, com as decisões<sup>110</sup> sendo tomadas pelos atores locais, não há uma desvinculação do Órgão Nacional. Todos os recursos financeiros, que são destinados para o crédito agrícola, são provenientes de alocações de recursos decididas pelo MDA, MF e Secretaria do Tesouro Nacional. Se não forem alocados recursos, a CT perde grande parte de sua importância. Uma questão que precisa ser melhor analisada é como um espaço de discussão como a CT pode contribuir concretamente para o desenvolvimento sustentável da região, sem estar essencialmente vinculada ao crédito agrícola.

A coordenadora regional da CT transparece essa preocupação, quando afirma que

*“tem algumas coisas que precisam ser aprofundadas. É aquela coisa. A gente trabalha mais a questão do crédito. Eu vejo que tem outros*

---

<sup>110</sup> Conforme depoimentos apresentados, as principais decisões tomadas giram em torno da destinação dos recursos financeiros do crédito agrícola.

*aspectos que são importantes e a gente não tem dado muita atenção, não porque não seja necessário, mas porque a gente se envolve tanto com a questão do crédito, que a gente deixa de lado outros assuntos importantes, outras discussões mais importantes. É uma pena”* (Coordenadora da CT – Marabá, em 8/10/2003).

Enquanto oportunidade de aprendizagem social, é importante ressaltar que esses espaços e esferas públicas contribuem, sobremaneira, para a capacitação de seus participantes, principalmente daqueles que representam os movimentos sociais rurais. CARVALHO indica que a capacitação é importante para as representações dos movimentos sociais rurais pois,

*“a capacitação técnica e política pode provocar um salto de qualidade nos movimentos sociais. Esse é um desafio necessário e difícil, uma vez que os movimentos são majoritariamente constituídos de segmentos sistematicamente excluídos da escola e de todo tipo de acesso a informações, além de tradicionalmente avessos a relações institucionalizadas”*(CARVALHO, 2001:190)

DAGNINO reforça a mesma concepção, quando afirma que

*“além da qualificação técnica, a qualificação política da representação da sociedade civil envolve um aprendizado crucial nestes novos espaços que trazem, como parte de sua novidade, a convivência direta com uma multiplicidade de atores portadores de concepções e interesses diversos. (...) O reconhecimento da pluralidade e da legitimidade dos interlocutores é requisito não apenas da convivência democrática, em geral, mas especialmente dos espaços públicos, enquanto espaços de conflito que tem a argumentação, a negociação, as alianças e a produção de consensos possíveis como seus procedimentos fundamentais”*(DAGNINO, 2002:285).

Além da indução da criação dos espaços e esferas públicas pela política Nacional, outros espaços surgem em função dos embates locais e regionais, que não precisam ser permanentes, cuja duração é consequência do atendimento (ou não) da demanda social. Novamente podemos citar como exemplo, o Seminário BASA/Fetagri, fruto de um processo de embate político dos movimentos sociais rurais com o INCRA e o BASA, e posterior à ocupação das instalações desses órgãos públicos na cidade de Marabá, por aproximadamente 20 dias, entre maio e junho de 2000. O Seminário durou 12 dias e foi um marco na história do

crédito rural no Estado do Pará, pela oportunidade de reunir em um mesmo espaço os técnicos das empresas públicas de ATER (SAGRI e EMATER), os técnicos e pesquisadores da EMBRAPA e da CEPLAC, os representantes de vários sindicatos e associações de trabalhadores rurais, os técnicos de todas as agências do BASA (do Estado do Pará), os técnicos das prestadoras de serviço e os representantes das entidades de assessoria e apoio. Mais de 80 pessoas se empenharam na construção dos novos parâmetros e coeficientes técnicos referentes ao Pronaf-A, buscando adequá-los às características regionais, avançando nas propostas técnicas para sistemas de produção adaptados e de implementação de novas culturas e criações.

As prestadoras de serviço que atuaram no Lumiar e que se dispuseram a mudar a dinâmica de elaboração e implementação do Procerá com a participação dos agricultores, levaram para dentro desse fórum em conjunto com as organizações dos trabalhadores rurais essa experiência de trabalho. Houve, portanto, um acúmulo de informações anteriores que serviram de base para as discussões entre os participantes do Seminário. O movimento social rural incluiu, na pauta de negociações com o BASA e com o INCRA, o que se chamava à época “novo crédito”, que era justamente o resultado do acúmulo de informações nas prestadoras de serviço Copatiorô, Copserviços, CEPASP e na CPT.

Finalizando, é importante que as instâncias locais dos órgãos federais, como a SR-27, tenham um papel ativo de estímulo na construção dos espaços e esferas públicas de negociação e gestão das políticas públicas adequados às realidades regionais.

ROVER (s.d.:7) indica que novos arranjos institucionais podem ocorrer, se houver uma redefinição do papel do Estado e a criação dos espaços de participação e de controle social. Evidentemente, são necessárias maiores definições sobre o papel de cada um dos atores sociais e sua inserção à política pública, não impedindo que o Estado tome iniciativa. Para

CARVALHO, no Brasil, nunca se conseguiu uma política essencialmente “pública”. Ele afirma que

*“o autoritarismo hierárquico e vertical, as relações de compadrio e tutela, o populismo, o clientelismo e as relações fisiológicas marcaram nossa história colonial, escravocrata, imperial e republicana – República que, a rigor, nunca se constituiu plenamente, visto que o Estado nunca foi efetivamente uma “coisa pública””(CARVALHO, 2001:182).*

O gerente regional do IBAMA faz uma colocação que vai ao encontro da disposição de promover a criação de novos espaços de diálogo regionais, estimulados pela representação local do IBAMA.

*“Outra coisa são as iniciativas nossas mesmo. Não é dizer que a gente vai conceder, mas no sentido de incentivar, de fomentar, incentivar a participação popular, dizer: - olha, nós estamos aqui para fazer, para organizar um seminário para discutir isso, nós queremos fazer sobre agricultura familiar. São vários temas. Discutir com o pessoal sobre isto. Dar condições para o pessoal ir se politizando. Então é um desafio nos poucos meses que nós estamos lá, esta lógica da conquista” (Gerente Regional do IBAMA-Marabá, em 4/10/2003).*

Ainda sobre essa situação, CARVALHO, indica que

*“a dificuldade de diálogo e negociação numa mesma mesa, envolvendo interesses e pontos de vista muito distintos e mesmo antagônicos, tem se mostrado um desafio difícil de superar em diversos municípios que promovem espaços de gestão e decisão compartilhados com a sociedade”(CARVALHO, 2001:202).*

Uma questão surgida é saber se o papel de estimulador dos espaços de discussão, depende da concepção dos dirigentes dos referidos órgãos ou se é necessário que tal atitude esteja incorporada à instituição como um todo. Como lidar com a personalização da instituição pública?

Esse aspecto se evidencia, enquanto preocupação do Gerente Regional do IBAMA, ao se discutir a composição de parcerias na região.

*“Se tivesse outra pessoa no IBAMA, se o ministério tivesse sido loteado, como foi feito de certa forma, para o PL digamos assim ou para outro partido, certamente tinha outra pessoa aqui no IBAMA, em Belém, em Santarém, em Marabá, e a lógica seria outra, o que*

*dificultaria para que houvesse esta possibilidade”(Gerente Regional do IBAMA-Marabá, em 4/10/2003)*

Com a política de ATER, vem ocorrendo, desde 2000, um processo interessante de definição da aplicação dos recursos financeiros, baseada nas características regionais. Para aplicar os recursos de elaboração dos PDSA e para compor as equipes de AT, o INCRA chamou os movimentos sociais e a UFPA para a discussão de uma nova lógica de intervenção técnica na região, que não fora orientada por Brasília, mas que é fruto do acúmulo de experiências dos atores locais. A composição das chamadas “mini-regiões” é uma formulação regional para a aplicação dos recursos públicos. Podemos dizer que é uma “criação local” que contempla vários aspectos regionais como a distância entre os Projetos de Assentamento, a produção agropecuária e a situação climática. O depoimento abaixo explica o intuito das “mini-regiões”.

*“criar base produtiva para ao desenvolvimento regional e isto tem alguns vínculos que o crédito deveria estar pensando também e devem estar discutindo na CT. Ou seja, cada mini região, cada região, vai ter um pólo de desenvolvimento, eles vão trabalhar com as culturas A, B, C, D lá, gado de leite, piscicultura, e em cima disto tem que ver como vai se dar este financiamento, baseado inclusive nestes PDA’s, coisa que já vem acontecendo. Nos últimos dois anos, os Pronaf’s são liberados em cima dos PDA’s. Embora em outras regiões o PDA só sirva para fazer um papelão e botar lá para dizer que tem PDA, aqui pelo menos eles estão sendo seguidos para fazer os planos de aplicação” (Técnico da Divisão Operacional do Incra – Marabá, em 7/10/2003).*

## CONCLUSÃO

*O crescimento que não estiver comprometido com participação, só se distribui depois à força, seja por fracasso histórico, seja por imposição dos marginalizados (Pedro Demo, 1986).*

Após a Constituição de 1988 e, recentemente, na História da região estudada, a partir da criação da SR-27 do INCRA, temos uma oferta de canais institucionais de participação, principalmente aqueles ligados a repasses de recursos federais aos municípios e às representações locais dos órgãos federais. Estar representado em um espaço de negociação responsável pela gestão desses repasses e pela implementação de políticas públicas passa a fazer parte, cada vez mais, das estratégias de ação dos atores locais.

Os papéis assumidos nesse contexto pelas organizações da sociedade civil, em relação ao Estado, mediante o processo de descentralização das políticas públicas, levou-nos a refletir sobre as dimensões e possibilidades de construção de espaços e esferas públicas de negociação e diálogo em uma região marcada, historicamente, pela violência entre trabalhadores rurais e grupos dominantes e por práticas de dominação tradicional.

No entanto, surgem como um problema, nesse processo de descentralização, as esferas públicas criadas de cima para baixo, regulamentadas por normas que, muitas vezes, são definidas, levando-se em conta situações muito diferentes da região estudada, distantes da realidade local. Nas políticas públicas para a reforma agrária e de apoio à agricultura familiar, como as de crédito agrícola e de ATER, essa situação é ainda mais preocupante. É preciso se considerar que, por exemplo, as políticas públicas para os setores de saúde e educação são formuladas dentro de estratégias de descentralização mais efetivas com instâncias nacionais, estaduais e municipais articuladas. O caso do Serviço Único de Saúde (SUS) é emblemático quanto a essa comparação. As “regras do jogo” são normatizadas para todas as instâncias, há

deliberações sobre a composição dos espaços de decisão, há preocupações com a representatividade dos atores sociais e são realizadas conferências municipais, estaduais e nacionais com periodicidade definida. O que há, afinal, formulado ou normatizado para as políticas públicas para a reforma agrária e de apoio à agricultura familiar? Além das composições das esferas públicas, que tratamos neste trabalho, a Comissão PROCERA/Lumiar, a UTA e a CT; quais outras propostas vem sendo apresentadas pelo Governo Federal? Não deveria haver maior empenho na forma como são instituídas as esferas públicas responsáveis pela gestão dos recursos para tais políticas?

Penso que deveria haver maior determinação do Governo Federal quanto à proposição de eventos, como conferências municipais e regionais de desenvolvimento rural, que possam orientar o funcionamento do CEDRS e também das CT's, inclusive, aprimorando o processo de definição de quais representações irão compor essas esferas públicas.

Não quero aqui apresentar uma contradição: mas será, que não deveria haver preocupação maior do Governo Federal, como detentor dos recursos financeiros, na busca de um processo de descentralização das responsabilidades às instâncias locais de qualidade, visando romper com a atual forma de composição de esferas públicas, que tem estimulado, apenas a divisão dos recursos?

No caso específico do PRONAF que apresenta o CEDRS e a CT, como instrumentos fundamentais na sua operacionalização, há necessidade de profunda reflexão sobre a articulação dessas instâncias, sua composição e forma de atuar. Além disso, pergunto se não deveria haver, na política de crédito agrícola, mecanismos que traduzam as especificidades regionais. No caso particular da Amazônia, será que da forma com que são elaborados os projetos de crédito agrícola ocorre o atendimento às necessidades das diversas populações amazônicas? O crédito agrícola tem contribuído, ou não, para o desenvolvimento sustentável das diversas regiões?

Tendo sido, através de minha atuação em uma prestadora de serviços, um dos atores que participou intensamente do processo de implementação de políticas públicas (sobretudo as de crédito agrícola e de ATER) na região estudada, percebo, como fator positivo, na realização deste trabalho, a oportunidade de aprofundar as críticas que eram feitas às esferas públicas incentivadas pelo Governo Federal, formuladas sem a devida consideração às realidades regionais e ao histórico de relação de dominação que marca a região. Por outro lado, foi possível, também, verificar que os espaços públicos são fundamentais para a formulação de propostas que expõem contrapontos àquelas apresentadas pelo Poder Público Federal.

Um limite enfrentado, neste trabalho, foi o curto espaço de tempo para aprofundar as questões. É importante, também, enfatizar meu envolvimento profissional com o processo estudado. Sem dúvida, essa aproximação facilitou o acesso aos entrevistados e às informações obtidas; por outro lado, trouxe a dificuldade do distanciamento crítico com as situações, aqui, debatidas. O envolvimento profissional com o movimento sindical dos trabalhadores rurais, em todas as suas instâncias, foi intenso, embora isso nunca tenha significado total apoio ou concordância com as ações definidas pelo movimento.

Como discutimos, ao longo deste trabalho, há um processo de aprendizagem social dos atores locais em andamento, que não sabemos como evoluirá. Há muito o que se refletir sobre a forma com que são compostos os espaços e esferas públicas para as políticas públicas de reforma agrária e de apoio à agricultura familiar, como estarão sendo forjados, que outras estratégias serão utilizadas pelos atores locais para sua efetivação.

Considerando-se a pergunta inicial que motiva este estudo: como a descentralização coopera para o desenvolvimento da região estudada?

Sem dúvida, a partir das questões analisadas, percebemos que os atores locais podem contribuir para a efetivação da democratização do Poder e da participação popular nos processos de descentralização, desde que os diferentes atores tenham clareza das dimensões e

limites, que caracterizam a participação, e utilizem os diversos mecanismos institucionais e políticos disponíveis para mudar as relações com o Estado. Para as organizações sociais, torna-se importante a criação de uma base política para garantir sua autonomia e desenvolver experiências concretas para servir de base para construir alternativas de políticas públicas. Nesse processo o desafio colocado é o de contribuir para a mudança da composição do Poder e do estilo de fazer política, através de intenso trabalho de utilização dos espaços e esferas públicas e do exercício do controle social. No que tange especificamente ao movimento sindical rural, será fundamental o repensar na sua estratégia de ação política. A organização para a “luta pela terra” é diferente da organização para a “produção”, pois exige outra forma de estabelecimento de diálogo com os atores locais, principalmente com as representações dos órgãos públicos. É necessário um aprimoramento técnico de seus representantes nos espaços e esferas públicas, para que possa atuar com mais competência na apresentação de suas demandas e na proposição de alternativas, inclusive, na forma com que são compostas as esferas públicas para as políticas de apoio à agricultura familiar e reforma agrária. Internamente, é preciso buscar novas relações com suas organizações (sindicatos e associações) para evitar a reprodução de práticas de dominação tradicional, que vêm ocorrendo, dissimuladas, entre as diversas tomadas de decisão de seus dirigentes, por exemplo, na forma com que são definidas as localidades a serem atendidas por políticas, como as de crédito agrícola e assistência técnica. Além dessa situação, o estreito vínculo político do movimento sindical rural com partidos políticos traz influências profundas nas tomadas de decisão, que nem sempre atendem às necessidades e especificidades de seus filiados.

Para o Estado, como provedor dos recursos financeiros, é necessário mudar a maneira de formulação das políticas públicas, passando a considerar os arranjos institucionais e a

realidade local, como fatores fundamentais para a sua efetivação, rompendo com “modelos” nacionais fechados, que são aplicados, uniformemente, em todo o Território Nacional.

É preciso buscar mecanismos que contribuam ao empoderamento dos atores locais, transformando a relativamente frágil sociedade civil local, com pouca capacidade técnica e política de intervir na gestão das políticas públicas, de modo a permitir a proposição e a negociação nos espaços e esferas públicas, ocupando qualitativamente os canais de participação existentes.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACEVEDO MARIN, R.E. Conflitos agrários no Pará. In: FONTES, Edilza. (org.) **Contando a História do Pará**. Belém. Ed. Emotion, 2002 - Vol. II, p. 211-262.

ALMEIDA, A.W.B. de. O intransitivo da transição: o Estado, os conflitos agrários e a violência na Amazônia. In. LENA, P.; OLIVEIRA, A.E. **Amazônia: a fronteira agrícola 20 anos depois**. Belém: MPEG, 1991.

ARAÚJO, T.B de. **Descentralização e reforma agrária: um processo em discussão**. Brasília: MEPF/INCRA/IICA, 1998. 180p.

ARAÚJO, T.B. de. Descentralização e participação na reforma agrária: um processo em discussão. In: **Reforma agrária e desenvolvimento sustentável**. Brasília: Paralelo 15/NEAD/MDA, 2000. p.127-143.

ARENDT, H. **A condição humana**. Tradução de Roberto Raposo; introdução de Celso Lafer. RJ: Editora Forense Universitária, 1987.

ARRETCHE, M. T. da S. O mito da descentralização como indutor de maior democratização e eficiência das políticas públicas. In.: GERSCHMAN, S; VIANNA, M. L. W. (org) **A miragem da modernidade: democracia e políticas sociais no contexto da globalização**. Brasília, DF: [s.n.], 1995. p.127-148.

ARRETCHE, M. T. da S. **O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes**. Marta Teresa da Silva ARRETCHE; Argelina Cheibub Figueiredo (orient.). Campinas: [s.n.], 1998. Tese (doutorado) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas.

ARRETCHE, M. T. da S (org). **Federalismo no Brasil: descentralização das políticas sociais no Brasil**. São Paulo: Fundap;Fapesp; Brasília: Ipea, 1999. 184p.

BARROS, E. de V. **Princípios de ciências sociais para a extensão rural**. Viçosa: UFV, Imprensa Universitária, 1994.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Acompanhamento de Políticas e Programas Governamentais: Desenvolvimento Rural. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. [Brasília], DF, ano 2, n.2, p. 85-98, fev. 2001.

BRELAZ, W. Eldorado dos Carajás: um pesadelo permanente. **Em Questão**, Belém, Ano 1, n.9, p.16-17, abril. 2003.

BUARQUE, S.C. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável: material para orientação técnica e treinamento de multiplicadores e técnicos em planejamento local e municipal**. Brasília: IICA, 1999. 105p.

BUARQUE, S.C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002. 180p.

BURSZTYN, M. **O poder dos donos: planejamento e clientelismo no nordeste**. Petrópolis: Vozes, 1984.

CARONE, E.A **república velha: instituições e classes sociais (1889-1930)**. São Paulo: Diefel, 1978.

CARVALHO, M. do C. A.A. Os movimentos sociais e a constituição de um espaço público no Brasil: reivindicação e construção da “participação popular”. In: ARAÚJO, J.N.G de; SOUKI, L G; FARIA, C.A.P. de (Org). **Figura paterna e ordem social: tutela, autoridade e legitimidade nas sociedades contemporâneas**. Belo Horizonte: PUC MINAS, 2001. p.171-206.

DAGNINO, E. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. In.: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Campinas: UNICAMP, 2002.

DEMO, P. **Participação é conquista: noções de política social e participativa**. Fortaleza: EUFC, 1986. 137p.

DESCENTRALIZAÇÃO das ações de apoio à reforma agrária. [Brasília]: INCRA/IICA, [1997]. (Projeto de Cooperação Técnica INCRA/IICA). 100p.

FARIAS, F.P.de. **Do coronelismo ao clientelismo: a transição política capitalista no Noroeste do Piauí (1982-1996)**. Francisco Pereira de Farias; Décio Azevedo Marques de Saes (orient.). Campinas, [s.n.], 1999. Dissertação (mestrado). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual de Campinas.

FIGUEIRA, R.R. **Araguaia paraense: conflito e morte**. Rio de Janeiro: CPDA. 1998. 41p

GARCIA, R.C. **Descentralização: um processo a ser acompanhado e avaliado (ou do finja que eu finjo ao faça que nós vemos)**. Brasília: IPEA, 1995. 19p. (Série Texto para Discussão, nº 364).

GRAHAM, R. **Clientelismo e política no Brasil do século XIX**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.

GRZYBOWSKI, C. **Caminhos e descaminhos dos movimentos sociais no campo**. Petrópolis: Vozes:FASE, 1991.

HABERMAS, J. **Mudança Estrutural da Esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Trad. Flavio Kothe. RJ: Tempo Brasileiro. 1984.

HABERMAS, J. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Trad. Flavio B. Siebeneichler. RJ: Tempo Brasileiro. 1997. v. 01.

HABERMAS, J. Soberania popular como procedimento: um conceito normativo de espaço público. **Novos Estudos CEBRAP**. SP: CEBRAP, n.26. p100-113. 1990, mar.

HAGUETTTE, T.M.F. **Metodologias qualitativas na sociologia**. Petrópolis: Ed. Vozes. 1999. 6. ed. 224p.

HEBETTE, J. **O cerco está se fechando**. Petrópolis: Vozes, 1991

HEBETTE, J; ACEVEDO MARIN, R.E. **Colonização: para quem?** Belém: NAEA/UFPA, 1979.

IANNI, O. **A luta pela terra: história social da terra e da luta pela terra numa área da Amazônia**. Petrópolis: Vozes, 1978. 236p.

IANNI, O. **O ciclo da revolução burguesa**. Petrópolis: Vozes, 1985.

JANOTTI, M. de L. M. **O coronelismo: uma política de compromissos**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. São Paulo: Alfa-Omega. 1949.

LENARDÃO, E. **O clientelismo na construção do domínio político local: estudo de caso**. Elsie Lenardão; Rubem Murilo Leão rego (orient.). Campinas: [s.n.], 1999. Dissertação (mestrado). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual de Campinas.

LENOIR, R. Objeto sociológico e problema social. In.: \_ **Iniciação à prática sociológica**. Petrópolis: Vozes, 1998. P.59-106.

MARTINS, J. S. **Os camponeses e a política no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1986.

MARTINS, J. S. **O poder do atraso: ensaios de sociologia de história lenta**. SP: Hucitec, 1994.

MEDEIROS, L. S. de. **História dos movimentos sociais no campo**. Rio de Janeiro: FASE, 1989.

MEDICI, A.C.; MACIEL, M.C.M.P. A dinâmica do gasto social nas três esferas do governo: de 1980-92. In.: AFFONSO, R.B.A. & SILVA, L.B. (orgs). **Federalismo no Brasil, Descentralização e Políticas Sociais**. São Paulo:Fundap, 1996.

MELO, A.L.P. de. **Das intenções de desenvolver aos processos de desenvolvimento: a reestruturação fundiária na região de Conceição do Araguaia – PA**. Aloísio Lopes Pereira de Melo; Renato Sérgio Maluf (orient.). Rio de Janeiro: [s.n.], 1999. Dissertação Mestrado. Instituto de Ciências Humanas e Sociais. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

MELLO, M. A. M. O coronelismo numa perspectiva historiográfica. In: LINS, W. et alli. **Coronéis e Oligarquias**. Salvador: UFBA, 1988.

MOREIRA NETO, C.A. **A cultura pastoril do pau d'arco**. Belém: Conselho Nacional de Pesquisa/Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia – Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi, 1960, n. 10. 120p

MUCHAGATA, M. et al. A participação da sociedade civil na elaboração e implementação de políticas agrárias e ambientais na Amazônia Oriental nos anos 90. In.: ESTERCI, N.; VALLE, R.S.T. do (org). **Reforma Agrária e Meio Ambiente**. Porto Alegre: ISA, 2003. p. 89-105.

OFFE, C. **Capitalismo desorganizado**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

OLIVEIRA, F.A; BIASOTO JR., G. Descentralização das políticas sociais no Brasil. In.: ARRETCHE, M & RODRIGUEZ, V. (Orgs). **Federalismo no Brasil**. São Paulo: Fundap;Fapesp; Brasília: Ipea, 1999. 184p.

PANG, E. S. **Coronelismo e oligarquias (1889-1934): a Bahia na primeira república brasileira**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

PRADO JUNIOR, C. **Evolução política do Brasil e outros estudos**. São Paulo: Brasiliense, 1966.

POTENGY, G. F. As mudanças nas relações do trabalho e o novo clientelismo no campo na Paraíba. **Cadernos de Estudos Sociais**. Recife: Editora Massangana, V.6, n 2, 1990.

QUEIROZ, M. I. P. de. **O mandonismo local na vida política brasileira**. São Paulo: Instituto de Estudos Brasileiros/USP, 1969.

QUERÉ, L. L'espace public: de la théorie politique à la meta-théorie.sociologique. **Quaderni**. Paris, 18. p 75-91. 1992.

REIS, E. Mudança e continuidade na política rural brasileira. **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 31, n.2, 1988.

REYNAL, V de; HEBETTE, J; MUCHAGATA, M; TOPALL, O. **Agriculturas familiares e desenvolvimento em frente pioneira amazônica**. LASAT/CAT/GRET/UAG, 1995. 70p.

ROVER, O.J.; SEIBEL, E.J. **O dilema da participação política na concepção de diferentes instituições proponentes de uma política de agricultura familiar**. 34p.

SEIBEL, E.J. Cultura política e cidadania. **Plural**. Florianópolis, n. 5, ano 3, ago/dez. 1993.

SCHERER-WARREN, I. **Cidadania sem fronteiras: ações coletivas na era da globalização**. São Paulo: Hucitec, 1999. 95p.

SCHWARZ, R. **Ao vencedor as batatas**. São Paulo:Duas Cidades, 1992.

SCHWARTZMAN, S. Representação e cooptação política no Brasil. **Dados**. Rio de Janeiro, v.10, n 3, 1997.

TAVARES, J. A. G. O sistema político brasileiro. In.: TAVARES, J.A.G. e ROJO, R. **Instituições políticas comparadas dos países do mercosul**. Rio de Janeiro:Editora Getulio Vargas, 1998.

TEIXEIRA, E. C. **Sociedade civil e participação cidadã no poder local**. Elenaldo Celso Teixeira; Lucio Kowarick (orient.). São Paulo: [s.n.], 1998. Tese (doutorado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo.

THIOLLENT, M. **Crítica metodológica, investigação social e enquete operária**. São Paulo: Ed. Polis, 1980.

THIOLLENT, M. A captação de informação nos dispositivos de pesquisa social: problemas de distorção e relevância. In.: **Cadernos do CERU**, n.16, 1981.

TOURAINE, A. **Qu'est-ce que la démocratie?** Paris:Fayard, 1994.

TURA, L.R; COSTA, F. de A. (Org.). **Campesinato e Estado na Amazônia: impactos do FNO no Pará**. Brasília, DF: Brasília Jurídica: FASE, 2000. 382p.

WEFFORT, F. **O populismo na política brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.