

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA  
Presidenta Dilma Rousseff

SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA  
Ministro Gilberto Carvalho

SECRETARIA-EXECUTIVA DA SG/PR  
Diogo de Sant'Ana

SECRETARIA NACIONAL DE ARTICULAÇÃO SOCIAL  
Paulo Roberto Martins Maldos

DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO POPULAR E  
MOBILIZAÇÃO SOCIAL  
Vera Lúcia Lourido Barreto

COORDENAÇÃO-GERAL  
Selvino Heck

COORDENADOR DO TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA  
Willian Silva Bonfim

EQUIPE DA SG/PR DE ACOMPANHAMENTO DO PROJETO  
Alexandre Brasil Carvalho da Fonseca  
Elisa Guaraná de Castro  
Enaile do Espírito Santo Iadanza  
Fábio Kobol Fornazari  
Hebert Borges Paes de Barros  
Iracema Ferreira de Moura  
José Claudenor Vermohlen  
Marcel Franco de Araújo Farah  
Selvino Heck  
Willian Silva Bonfim

#### Colaboração

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
Roberto Pires

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
Reitor Carlos Antônio Levi da Conceição

FÓRUM DE CIÊNCIA E CULTURA  
Coordenador Carlos Bernardo Vainer

COLÉGIO BRASILEIRO DE ALTOS ESTUDOS  
Diretor José Sergio Leite Lopes

COORDENAÇÃO DO PROJETO  
José Sergio Leite Lopes  
Beatriz Maria Alasia de Heredia

SECRETARIA EXECUTIVA  
Míriam Starosky

PESQUISADORES DO PROJETO  
Adriana Vianna  
André Dumans Guedes  
Anelise Gutterres  
Dulce Pandolfi  
Eduardo Ângelo da Silva  
Iara Ferraz  
Indira Nahomi Viana Cabballero  
John Comerford  
José Carlos Matos Pereira  
José Ricardo Ramalho  
Luciana Schleder Almeida  
Marcelo Moura Mello  
Marina Cordeiro  
Moacir Palmeira  
Paulo Terra  
Regina Novaes  
Rosilene Alvim  
Silvia Aguião  
Sonia Maria Giacomini  
Wecisley Ribeiro do Espírito Santo



---

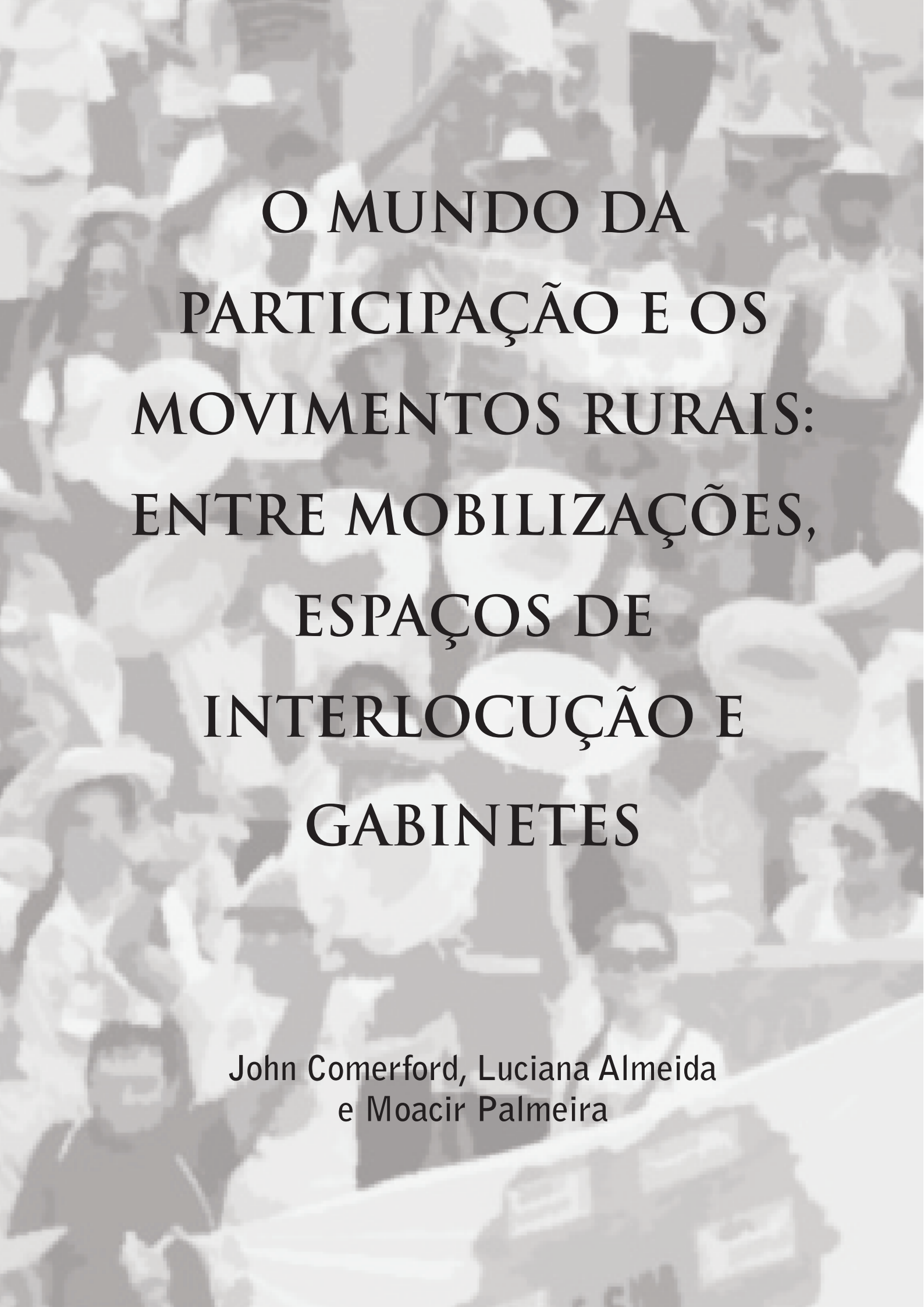
M935 Movimentos sociais e esfera pública: o mundo da participação : burocracias, confrontos, aprendizados inesperados / José Sergio Leite Lopes e Beatriz Maria Alasia de Heredia, organizadores. – Rio de Janeiro: CBAE, 2014.  
308 p. : il. : 21 x 29,7 cm.

ISBN: 978-85-7108-394-3

1. Movimentos sociais - Brasil. 2. Estado. 3. Participação social – Brasil. 4. Conflito social – Brasil.  
I. Lopes, José Sergio Leite. II. Heredia, Beatriz Maria Alasia de. III. Colégio Brasileiro de Altos Estudos.  
IV. Título.

CDD: 303.4840981

---



O MUNDO DA  
PARTICIPAÇÃO E OS  
MOVIMENTOS RURAIS:  
ENTRE MOBILIZAÇÕES,  
ESPAÇOS DE  
INTERLOCUÇÃO E  
GABINETES

John Comerford, Luciana Almeida  
e Moacir Palmeira

## 1. Sobre a pesquisa relativa aos Movimentos Rurais

Como forma de estabelecer um ponto de partida comum para inserção no universo dos movimentos sociais em sua relação com o governo, definimos, no âmbito do conjunto dos pesquisadores engajados nesse projeto, explorar a movimentação dessas lideranças nos espaços de diálogo constituídos na capital federal como as reuniões de Conselhos e outros encontros que tendem a aglutinar representações de movimentos sociais de todas as regiões do país.

As principais referências para o início do trabalho foram os Conselhos CONDRAF (Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável) e CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar), além dos movimentos rurais já consolidados no cenário nacional como MST (Movimento dos Sem Terra), MMC (Movimento das Mulheres Camponesas), MPA (Movimento dos Pequenos Agricultores), CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura), FETRAF (Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar). Também foram considerados aqueles movimentos sociais constituídos mais recentemente identificados com as demandas dos “povos e comunidades tradicionais” que, não raro, coincidem com as lutas “camponesas” ou da “agricultura familiar”.

Como forma de dar início ao trabalho de campo, mesmo sem sair do Rio de Janeiro, optamos por procurar um ex-presidente do CONSEA (Renato Maluf) e sua atual presidente (Maria Emilia Pacheco), bem como um colaborador da última conferência do CONDRAF (Nelson Delgado) para realizar entrevistas. Também foram feitas pesquisas nos sites desses Conselhos. Através dessa iniciativa, foi possível levantar as principais questões discutidas e os nomes de algumas lideranças atuantes nesses espaços.

É importante notar que o trabalho de campo realizado em Brasília não se restringiu à movimentação dos atores no âmbito dos Conselhos: também exploramos os escritórios que alguns movimentos mantêm naquela cidade. Também consideramos importante fazer uma incursão no interior do país para entender um pouco de como os movimentos sociais operavam em suas bases e como que as políticas governamentais eram percebidas “na ponta”<sup>1</sup>.

A primeira experiência em campo, acompanhando uma Conferência do CONDRAF, foi importante para obtenção de referências para dar os passos seguintes no trabalho de campo: a agroecologia e o desenvolvimento territorial emergiram como bandeiras que pareciam conferir alguma unidade àquela imensa variedade de movimentos representados (ao todo, havia cerca de 1400 delegados de todo o país); alguns programas de governo foram citados recorrentemente pelos delegados como o PAA (Programa de Aquisição de Alimentos), o PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar), o Programa Um Milhão de Cisternas; além das representações dos movimentos sociais, também tinham voz as organizações que prestam assessoria aos movimentos como a AS-PTA - Agricultura Familiar e Agroecologia, para citar um exemplo. A Articulação do Semi-Árido (ASA) e a Cáritas também foram organizações que se destacaram nessa experiência de observação.

<sup>1</sup> As viagens foram realizadas entre outubro 2013 e julho de 2014: a) 16 e 17 de outubro de 2013: Brasília. Conferência CONDRAF - 2ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário; b) 18 a 21 de fevereiro de 2014: Brasília. Seminário Perspectivas do Camponato - Movimento dos Pequenos Agricultores; c) 17 a 20 de março de 2014: Brasília. Conferência CONSEA; d) 16 a 23 de maio de 2014: Juazeiro da Bahia. III Encontro Nacional de Agroecologia e Vale do Rio São Francisco (BA); e) 18 a 24 de julho de 2014: Brasília. Visitas aos escritórios dos movimentos e Seminário “Diálogos” da Caixa Econômica Federal; f) 25 a 27 de julho de 2014: Imperatriz do Maranhão. Aniversário de 80 anos do líder camponês Manoel da Conceição.

Dessa forma, nos meses seguintes buscamos contatar dirigentes desses movimentos sociais e acompanhar a agenda de eventos que discutissem questões consideradas relevantes por aqueles agentes. Foi nesse sentido que estivemos em Juazeiro/BA para acompanhar o III Encontro Nacional de Agroecologia.

Nota-se que, além das Conferências ligadas ao CONDRAF e ao CONSEA, também foram exploradas outras ocasiões que colocam em contato os dirigentes de movimentos sociais e os agentes do governo, como os seminários e os encontros. Nos casos das duas Conferências, do Seminário interno do MPA e do Encontro III ENA promovido pela Articulação Nacional de Agroecologia, a participação de Luciana Almeida, bem como a de outros pesquisadores, foi acordada previamente junto aos organizadores. Esse procedimento permitiu que os pesquisadores participassem na condição de “inscritos”, não como “delegados”, como é o caso das representações dos movimentos, mas como “observadores”. Essa condição permitia o livre trânsito nas diversas atividades dos eventos, sem, é claro, incluir direito a voto no caso de momentos de deliberação, como na conferência do CONDRAF que tinha como objetivo formular as propostas que constituiriam o Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PNDRSS).

No caso do evento comemorativo dos 80 anos de Manoel da Conceição, a pesquisadora Luciana Almeida participou do mesmo representando o Professor Moacir Palmeira, que havia sido convidado. Em outras reuniões – um seminário promovido pela Caixa Econômica Federal e uma reunião do Comitê de Solidariedade a Cuba, na sede da CUT em Brasília – a referida pesquisadora participou de forma mais anônima, acompanhando dirigentes de movimentos sociais.

Não houve grandes obstáculos para transitar nesses espaços, assim como nos escritórios em Brasília e no sertão da Bahia contatando dirigentes de movimentos sociais atuantes na região assim como assessores de ONGs que se articulam com esses movimentos<sup>2</sup>. Talvez o maior desafio na realização do trabalho de campo foi conversar com as lideranças dos movimentos durante os eventos como as conferências, os encontros e os seminários, quando esses informantes estavam comprometidos em participar daquelas atividades, estabelecendo contatos com outros dirigentes e gestores do governo. Esse inclusive é um aspecto extremamente importante para pensar esses eventos: são situações que proporcionam possibilidades de trocas de informações, tanto nas grandes plenárias, quanto mais informalmente nos corredores - entre dirigentes de movimentos diversos, de todas as partes do país. Encerrados esses eventos, esses dirigentes voltam para suas bases munidos de informações valiosas nos processos de reivindicação e execução de programas governamentais. Como disse uma senhora que representava o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de sua cidade, no interior do Pará: “a gente vem pra esses encontros para se abastecer”.

Os dados obtidos em trabalhos de campo foram sendo reunidos ao longo desse percurso que teve início nos centros de convenções em Brasília, acompanhando as atividades dos Conselhos, dali partindo para os escritórios dos movimentos na capital e para uma incursão em direção às “bases” - como foi o espírito das viagens à Bahia e ao Maranhão.

---

<sup>2</sup> Ao abordar os informantes, a pesquisadora Luciana Almeida apresentava-se como antropóloga integrante de uma equipe de pesquisadores do Rio de Janeiro, ligados à UFRJ, que estava fazendo uma pesquisa sobre a relação entre os movimentos sociais e o governo. Completava dizendo que se tratava de uma pesquisa encomendada pela SGPR. Segundo a pesquisadora, de modo geral, as pessoas mostraram-se receptivas e interessadas em registrar suas impressões sobre o tema.

As questões abordadas foram definidas previamente pela equipe de pesquisadores, constituindo um roteiro que serviu como fio condutor dessas conversas que também não tratava somente de questões relativas aos Conselhos ou a esse universo mais institucional da “participação social”. À medida que foi avançando o trabalho de campo, esse roteiro foi sofrendo alterações, sobretudo pela incorporação de novas questões que foram sendo elaboradas a partir das falas de nossos informantes. Foram realizadas entrevistas com representantes do MST, MMC, MPA, CONTAG, FETRAF, CONAQ (Confederação Nacional das Comunidades Quilombolas), Movimento Interestadual das Mulheres Quebradoras de Coco Babaçu (MIMQCB), dirigentes de Sindicatos de Trabalhadores Rurais, membros de ONGs (Cáritas, Sasop/BA – Serviço de Assessoria às Organizações Populares Rurais, IRPAA/BA – Instituto Regional da Pequena Agropecuária Apropriada)<sup>3</sup>.

## 2. Os Movimentos e as variadas formas de interlocução encontradas

Muitas vezes, na fala dos próprios dirigentes dos movimentos as formas de participação social eram lidas como uma “abertura do governo para o diálogo com os movimentos.” Essa definição, no entanto, encobre a atitude proativa que os movimentos sociais podem assumir uma vez inseridos nessas instâncias de participação, como pudemos observar em campo.

Conforme pesquisa realizada pelo IPEA a respeito da “participação social como método de governo” (Pires e Vaz, 2012), são consideradas “tipos de institucionalidades de formas de interação Estado-sociedade” as “conferências temáticas” (como as referidas Conferências do CONSEA e CONDRAF), as ouvidorias, as reuniões com grupos de interesses, as audiências públicas, as discussões em Conselhos setoriais, as consultas públicas e outros como justificativas de respostas, comunicação via internet, comitês gestores, telefones disponibilizados, bem como ações pontuais com objetivo de divulgação das ações do programa.

As informações obtidas em campo permitem problematizar essa definição, considerando que, muitas vezes, as mesmas discussões e um mesmo repertório de práticas observadas nessas situações de participação social “institucionalizadas” estavam presentes também nos Encontros e nos Seminários. Além disso, é preciso levar em conta se, do ponto de vista dos agentes dos movimentos, formas de protesto como passeatas e ocupações de prédios da administração pública, assim como a apresentação oficial das “pautas” de reivindicações que alguns movimentos incorporaram no rol de suas atividades anuais, também não são concebidas como formas de participação social.

Notamos também que as mesmas instâncias de participação são encaradas de maneira distinta pelos movimentos sociais rurais e que o “governo” também não é percebido como um todo homogêneo: existem zonas consideradas mais acessíveis e outras mais fechadas ou que representam interesses antagônicos àqueles dos movimentos rurais.

As Conferências como uma das atividades dos Conselhos consistem em momentos em que são produzidos os documentos (as “cartas”, os “planos”) que servem de referência

<sup>3</sup> Ao todo, foram realizadas 27 entrevistas, com duração variadas e registradas em áudio, totalizando cerca de 30 horas.

para a função “consultiva” dessas organizações. A respeito dessas duas Conferências, cabe destacar a aproximação entre os movimentos camponeses e os movimentos ligados às populações tradicionais. Nessas duas ocasiões, foi possível notar que alguns movimentos privilegiam uma marcação identitária mais forte, perceptível na circulação de uma série de símbolos “tradicionais” carregados nos corpos de muitos dos delegados, permitindo que eles fossem identificados como “quilombolas”, “nordestinos”, “índios”, “camponeses”: tecidos com estampas de inspiração africana, chapéus de couro, cocares e pinturas corporais, chapéus de palha de abas largas. O exotismo desses adereços contrastava com o estilo mais sóbrio das camisetas e bonés usados pelos demais, em que era possível identificar siglas e palavras de ordem referentes a movimentos sociais como MST, MPA, MMC, CONTAG, FETRAF.

Essa variação na forma como os delegados apresentavam-se parece corresponder a formas distintas de avaliar a participação nesses “espaços de diálogo” com o governo. Para os movimentos menos consolidados, ligados às “populações tradicionais” como “quilombolas”, por exemplo, ter assento em Conselhos significa reconhecimento enquanto movimento, faz parte do processo de legitimação dessas organizações, tem a ver com a construção de uma “visibilidade”. Na fala dos presidentes do CONSEA, foi destacado o crescente interesse de lideranças dos movimentos indígenas nas atividades do Conselho. Para os movimentos mais antigos, a “participação” como forma de legitimação não parece ser um aspecto tão valorizado. É preciso notar, no entanto, que essa avaliação varia conforme o que estamos chamando de “espaço de participação”. O MST, por exemplo, retirou-se formalmente do CONSEA há alguns anos, mas, por outro lado, realiza um esforço para participar das discussões do Conselho Nacional de Educação.

Essa valoração distinta das diversas instâncias de “participação” aponta outro aspecto percebido por meio das manifestações dos delegados durante a plenária final da Conferência do CONDRAF quando estavam presentes a presidenta Dilma e alguns ministros. Enquanto o ministro da SGPR, Gilberto Carvalho, era ovacionado pelo público, cada vez que o Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento era citado, identificado com sendo do “agronegócio”, as vaias tomavam conta do auditório. O “governo”, portanto, não é visto como algo monolítico, assim como o conjunto dos Conselhos subordinados aos diferentes ministérios também são avaliados de modo distinto do ponto de vista dos movimentos. Em relação aos “movimentos rurais”, os Ministérios do Desenvolvimento Agrário e o de Combate à Fome e Desenvolvimento Social parecem ser aqueles com os quais há uma relação mais ativa. Outros Ministérios citados como interlocutores mais “fechados”, mas sobre os quais incidem as demandas desses movimentos, foram o Ministério do Meio Ambiente, da Educação e da Justiça.

De modo geral, as falas dos interlocutores, embora valorizassem a existência dos Conselhos e as discussões realizadas nas Conferências, apontavam também certa inoperância das propostas aprovadas pelos conselheiros e delegados. Entre as discussões e propostas feitas em grupo, e a formulação de propostas ou conclusões legitimadas como resultados do evento, intervém uma dinâmica que passa pelas atividades de relatoria, os trabalhos de síntese e apresentação à plenária e votação. A complexidade dessas práticas deve ser levada em conta, mas é importante assinalar que do ponto de vista de representantes de movimentos que participam dessas modalidades de interlocução, no âmbito do diálogo com agências do Estado, nem sempre o resultado oficial aparece como reflexo fiel das posições

trazidas nas discussões, o que, nesse contexto, pode ser tensamente experimentado como a legitimação tácita de propostas em detrimento do posicionamento dos movimentos.

Do ponto de vista da eficácia dessas propostas, as Conferências, portanto, não se distanciariam tanto de outros espaços de discussão observados nos dois Seminários em Brasília e no Encontro em Juazeiro/BA. É preciso notar que os Seminários parecem ser eventos destinados a discutir temas mais específicos e não incluem votações de propostas. O primeiro Seminário do qual participamos era um evento interno do MPA, que contou com apoio do Núcleo de Estudos Agrários do MDA, para discutir o conceito de “campesinato”, tão fundamental para esse coletivo. Foi uma espécie de curso de formação e de debate a respeito da própria identidade do movimento. Havia cerca de 150 participantes, em sua maioria membros do MPA, além de professores ligados ao movimento e representantes de outras organizações, sobretudo da Via Campesina, além de funcionários do governo (MDA e SGPR).

O segundo Seminário foi promovido pela Caixa Econômica Federal para discutir programas governamentais de habitação, tanto rural quanto urbana. Luciana Almeida soube do evento por meio de membros da FETRAF que, ao lado de representantes do MPA e da CONTAG, estavam presentes. Talvez estivessem reunidas ali em torno de 300 pessoas, sendo uma maioria de funcionários da CEF.

Os dois Seminários foram realizados em Brasília, ambos no Centro de Convenções Israel Guimarães. No mesmo local também ocorreu a “conferência” do CONSEA. Esses locais em que ocorrem esses eventos – assim como o “Centro de Convenções Brasil 21”, em que ocorreu a Conferência do CONDRAF – concentram as salas e auditórios para discussão, refeitórios e dormitórios para os participantes. Dessa forma, os delegados que estavam em Brasília para participar do evento não tinham motivos para sair daquele local em que debatiam, comiam e dormiam. Essas situações, portanto, proporcionam uma convivência bastante intensa entre os participantes, desde o café da manhã até o final do dia, quando era possível observá-los em animadas rodas de conversa em que alguns consumiam cerveja e cantavam – inclusive hinos de luta dos movimentos.

No Seminário promovido pela Caixa Econômica Federal houve uma situação bastante eloquente que permite se pensar a “participação social” para além do enquadramento proposto pelo referido relatório do IPEA. O evento estava organizado para durar dois dias, reunindo funcionários do banco que lidam com o crédito habitacional e representantes de movimentos sociais envolvidos na execução desses programas de moradia rural e urbana. No primeiro dia, durante a plenária que abria o seminário, representantes dos “movimentos rurais” – como eles definiam-se – manifestaram sua insatisfação em relação à execução do programa e à própria estrutura do evento. O principal porta-voz do grupo era representante da FETRAF. Ele pediu a palavra e falou que aquele seminário propunha uma discussão sobre os “avanços” dos programas habitacionais do governo, mas que, naquele momento, o que estava havendo era a paralisação das obras em função da falta de recursos. Afirmou também que aquele seminário, organizado para dar conta das questões relativas à habitação urbana e rural, não permitia contemplar as especificidades do mundo rural. Proferidas essas críticas, o porta-voz exigiu uma audiência com o Ministro Gilberto Carvalho, cuja presença era prevista no segundo dia do seminário, para tratar da liberação dos recursos. Informou que havia inclusive algumas agências da CEF “ocupadas” no interior do país como forma de pressão. Outra demanda do grupo era a realização de um seminário para se pensarem as

questões relativas à habitação rural. Encerrou sua fala e retirou-se do auditório, assim como os demais representantes dos “movimentos rurais”.

No dia seguinte foi realizada a reunião com o ministro. Os representantes dos “movimentos rurais” saíram do encontro com a garantia de que os recursos seriam liberados e com uma data definida para a realização do seminário. Assim que a reunião foi encerrada, era possível observar, nos corredores, dirigentes dos movimentos com os celulares em punho propagando a notícia sobre o resultado exitoso da reunião.

A partir desse episódio, podemos apontar alguns aspectos importantes para pensar a relação entre os movimentos sociais e o governo. Em primeiro lugar, notamos que existem outras modalidades de “interface socioestatal” dotadas de institucionalidade para além das conferências, Conselhos, audiências, mesas de negociação, etc. Os atores envolvidos nesse “diálogo” trazem consigo um modelo, uma ideia do que seja um seminário, qual a sua finalidade, como ele deve estar organizado. Também, no que tange à apresentação de demandas, a ação orquestrada durante o seminário parece ter sido bastante eficaz – diferente do clima das Conferências em que era moeda corrente ouvir reclamações sobre a distância daquelas discussões e as esferas de decisão.

### **3. Partindo dos Conselhos em direção a um mundo híbrido**

A opção do projeto de pesquisa por tomar os Conselhos Nacionais como ponto de partida nos levou, portanto, no que se refere aos movimentos rurais, a focalizar inicialmente dois Conselhos que nos pareceram especialmente importantes no sentido de reunir movimentos que se definem como ligados ao universo rural: o Conselho Nacional de Segurança Alimentar, CONSEA, vinculado à Presidência da República, e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar, CONDRAF, vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. Ambos foram criados no contexto da democratização, após a Constituinte de 1988. O CONSEA foi criado no governo Itamar Franco, em 1993, e a primeira Conferência Nacional de Segurança Alimentar foi realizada em 1994. Durante o governo Fernando Henrique, o CONSEA ficou praticamente paralisado e foi “re-fundado” no primeiro governo Lula, em 2004. O CONDRAF foi criado no segundo governo Fernando Henrique, em 1999, com o nome de CNDRS, Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, composto basicamente por representantes de agências estatais, mas teve sua composição e nome redefinidos no primeiro governo Lula. A criação desses dois Conselhos faz parte da adoção nos anos 90 desse formato institucional para a formulação e, eventualmente, gestão de políticas públicas, e para interlocução entre governo e sociedade civil. O primeiro governo Lula representou um marco importante no reforço e definição do atual formato desses Conselhos, ampliando o espaço para a representação da sociedade civil.

A criação de cada Conselho e a delimitação do espaço político que viabilizou a sua cristalização dependeram de conjunturas políticas, como fica claro nas idas e vindas do CONSEA e do CONDRAF ao longo dos governos Itamar Franco, FHC, Lula e Dilma e, no caso do CONDRAF, ao longo das diferentes gestões do Ministério do Desenvolvimento Agrário (e seus antecessores) e dos diferentes arranjos internos no ministério. O formato preciso assumido pelos Conselhos, para seu funcionamento cotidiano e para a organização dos



eventos mais centrais promovidos no seu âmbito, também variou ao longo do tempo. Mas talvez a questão mais relevante, quando vista de certa distância, para além ou aquém das variáveis mais estritamente políticas e organizativas dos Conselhos, é o fato de haver em torno de suas “re-criações”, no primeiro governo Lula, uma intensificação de atividades e eventos, de circulação de documentos e proposições, de inter-conhecimento mútuo e contato formal ou informal, envolvendo um conjunto variável de agentes, cada vez mais densamente interconectados e mutuamente orientados. Circular mais por Brasília, ou por eventos nacionais promovidos em diferentes lugares, parece ser para os diversos agentes envolvidos com os Conselhos um resultado, em si mesmo significativo, da adoção desse formato, bem como de outras modalidades de interlocução entre Sociedade Civil e Estado.

No caso do CONSEA, a sua história passa pela articulação, desde os anos oitenta, de pesquisadores acadêmicos (que em geral eram ao mesmo tempo militantes políticos engajados em maior ou menor grau em partidos e entidades) e militantes atuando em ONGs, para a produção de documentos de análise e proposição que pretendiam colocar na agenda da então oposição (via Governo Paralelo) o tema da segurança alimentar. A criação do CONSEA em 1993, ainda no governo Itamar Franco, contudo, se dá muito em torno da visibilidade da Ação pela Cidadania e de figuras como Betinho e Dom Mauro Morelli, mas também em função da proposição da criação do Conselho por Lula a Itamar. No governo Fernando Henrique, o papel do CONSEA é reduzido, mas há um momento decisivo que é a formação de uma delegação da sociedade civil, envolvendo pesquisadores de diferentes áreas e membros de ONGs como a Fase e o Ibase para participar da Cúpula Mundial da Alimentação, a pedido do Itamaraty, e a produção de um documento por parte dessa delegação. Essa delegação e esse documento são o ponto de partida para o Fórum Brasileiro de Soberania Alimentar e Nutricional, que por sua vez será a base para a “refundação” do CONSEA no primeiro governo Lula. O espaço político que o CONSEA obteve nesse momento foi uma decisão política do presidente, que garantiu que o Conselho seria vinculado à Presidência da República (e não a um ministério específico) e que deu liberdade para se definirem as características de seu funcionamento (viabilizando a opção por um caráter consultivo e multi-setorial). Isso garantiu que o Conselho se afirmasse como um centro de formulação de políticas e articulação de agendas, algo diferente de um espaço de promoção da filantropia (bastante presente no contexto da Ação pela Cidadania), e também distinto de um comitê gestor do programa Fome Zero, que estava então sendo lançado. Uma das tarefas iniciais, mas que se repõe a cada momento até hoje, para viabilizar o Conselho é ir continuamente “mapeando” não só os “setores”, como também as pessoas para compor o Conselho, mantendo a ideia de multi-setorialidade e enfatizando a diversidade. Ao longo dos anos, esse mapeamento e atração de pessoas para o âmbito do Conselho tornaram-no mais diverso e complexo, constituindo uma marca sua. Vários depoimentos assinalaram o dinamismo e diversidade do CONSEA e a possibilidade de aí fazer-se ouvir por instâncias do governo e por outros atores mesmo no caso de movimentos pouco visíveis ou consolidados.

No caso do CONDRAF, Lauro Mattei (2010), em sua análise da história desse Conselho, indica a importância, nos anos noventa, das mobilizações promovidas pelos movimentos sociais rurais (CONTAG, Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais/CUT, MST, Movimento dos Atingidos por Barragens, movimentos indígenas, Articulação do Semi-Árido, Articulação dos Povos da Floresta e outros) que, tendo seu início como “Jornadas Nacionais

de Luta”, passaram a ser denominadas “Grito da Terra Brasil”, em que se “construíam pautas comuns e específicas as quais serviam de instrumento para negociações com as diferentes esferas de governo”. Em 1993, uma das principais bandeiras do movimento sindical, a previdência social para trabalhadores rurais, foi obtida, e em 1994, ainda no governo Itamar Franco, criou-se o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural, que “seria o gérmen para criação, no ano seguinte, do PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar)”. Ao mesmo tempo, em 1995 e 1996, os massacres de Corumbiara e Eldorado dos Carajás marcaram o cenário da luta por terra. Uma das respostas foi a criação, em 1997, do Gabinete Extraordinário de Política Fundiária, tendo como secretário Raul Jungmann; no segundo mandato FHC, essa secretaria torna-se Ministério da Política Fundiária e Desenvolvimento Agrário, posteriormente MDA.

A atuação do MDA no segundo governo FHC esteve, segundo Mattei, marcada pela elaboração do documento “Novo Mundo Rural” com sua proposta de reforma agrária de mercado. O autor também chama a atenção para as proposições de novas políticas de desenvolvimento rural nos congressos e encontros da CONTAG e do DNTR/CUT na primeira metade dos anos noventa. E lembra ainda da realização de um amplo projeto de pesquisa “CUT/CONTAG” que mapeou dinâmicas de desenvolvimento rural no país “com o objetivo de mostrar a importância da agricultura familiar e, ao mesmo tempo, definir diretrizes de políticas públicas no contexto de um projeto alternativo de desenvolvimento rural”, incluindo formulações iniciais do que viria a ser explorado como “abordagem territorial”. O autor lembra ainda das mobilizações em torno da seca no Nordeste, em 1993, lideradas pela CONTAG, momento de priorização, na pauta desta entidade, da pauta da agricultura familiar na região. Em 1995, a Secretaria de Desenvolvimento Rural do Ministério da Agricultura é remodelada e passa a gerir o PRONAF recém criado (inclusive o PRONAF Infraestrutura a partir de 1996). Para ter acesso ao PRONAF, as prefeituras deveriam elaborar planos municipais de desenvolvimento rural a serem aprovados por Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural; também haveria Conselhos Estaduais e um Conselho Nacional, para a gestão do programa. Em 1999, o PRONAF passa para a alçada do recém criado MDA, mais especificamente para a Secretaria de Agricultura Familiar – SAF. Em 1999, no segundo mandato de Fernando Henrique, é criado o CNDRS (Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável), com uma composição de doze representantes governamentais e sete da sociedade civil, e responsável pela gestão do PRONAF.

Mais adiante, ainda no governo FHC, o Conselho vai tornar-se paulatinamente um espaço de formulação de um plano de desenvolvimento rural e propor a realização de uma Conferência nacional, que não foi levada adiante naquele momento e só veio a acontecer muito mais tarde. O Conselho foi reformulado e mudou de nome no primeiro governo Lula, passando a chamar-se CONDRAF em 2003 e ampliando a participação da sociedade civil em sua composição (paridade entre sociedade civil e setor público). Manteve-se ligado ao MDA e presidido pelo Ministro. A partir de 2005, o Conselho retomou a discussão sobre a Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural, que foi finalmente realizada em 2008 (a segunda conferência foi realizada em 2013). Na descrição de Mattei, o CONDRAF passa a ser um foco de produção importante de documentos tendo no horizonte um plano nacional de desenvolvimento rural e a realização da conferência nacional. Nesse processo, é dado relevo à formulação de uma política de desenvolvimento territorial e à criação de

uma “institucionalidade territorial”. No próprio MDA cria-se uma secretaria específica (Secretaria de Desenvolvimento Territorial). Segundo depoimentos, há tensões políticas internas ao ministério, ao longo desse período, que passavam pelo Conselho e que são um exemplo da complexidade das agências governamentais. Há diferenças e tensões políticas entre diferentes grupos e divisões nos ministérios, e os Conselhos de algum modo também são apropriados como espaços nos quais tais diferenças e tensões podem se desenvolver. Por exemplo, uma determinada secretaria pode trazer questionamentos a determinações do gabinete ministerial, ou setores pouco valorizados e com pouco peso em determinado ministério podem se destacar na atuação em um Conselho e com isso reforçar sua posição no ministério de origem.

A opção da pesquisa de tomar os Conselhos Nacionais como ponto de partida nos levou, no caso dos movimentos rurais, a dois espaços não só formalmente consolidados, como também bastante dinâmicos e reconhecidos por movimentos e por gestores públicos e importantes para a formulação e reformulação de algumas políticas públicas de grande destaque no campo hoje, como o PRONAF, PAA, o PNAE, os Territórios da Cidadania ou o Programa Um Milhão de Cisternas. Mostrou-nos também que tais Conselhos são apenas dois (ainda que talvez os mais importantes do ponto de vista dos movimentos rurais) entre um enorme número de Conselhos existentes, nos quais os movimentos sociais rurais são instados a participar e em alguma medida participam, em função de políticas específicas dirigidas para o campo (de educação, como o PRONERA – Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – ou habitação, como o Minha Casa Minha Vida Rural, por exemplo). Mostrou-nos também que há uma grande heterogeneidade entre Conselhos quanto à história de sua formação, o modo de definir sua composição, a rotina de funcionamento, a relação estabelecida com ministérios, gabinetes, com núcleos de poder, o peso dos movimentos sociais, e assim por diante.

Entretanto, principalmente o contato com os Conselhos nos indicou a existência de um universo social “da participação” que vai para além dos limites formais dos Conselhos, um universo no qual estes se configuram como um dos espaços dinamizadores entre outros. Tomando como exemplo os dois Conselhos aqui enfocados, na sua base há uma história prévia ou paralela de articulações diversas entre acadêmicos, dirigentes e assessores de movimentos sociais diversos, gestores públicos, pessoas ligadas a ONGs, dirigentes de entidades de representação profissional, e mesmo lideranças estudantis (que mais tarde tornaram-se gestores, membros de ONGs ou ocuparam cargos de governo) em torno de algumas bandeiras, um pouco ao modo das “comunidades de interpretação” mencionadas por David Mosse (2005) ao analisar projetos de desenvolvimento apoiados pela cooperação internacional na Índia. Bandeiras como a agricultura familiar, o desenvolvimento sustentável, a segurança alimentar, a agroecologia, o desenvolvimento territorial, a educação no campo e a convivência com o semi-árido foram se consolidando, repercutindo e se sucedendo por meio de articulações em vários níveis entre esses diferentes agentes situados de um e/ou de outro lado da suposta “fronteira” estado/sociedade civil. É importante assinalar que a consolidação e repercussão, ou progressiva redução da repercussão, das bandeiras, ideias e agendas que vão surgindo e se sucedendo nesse universo é em si mesmo algo que merece reflexão mais detida. Bandeiras predominantes e de certo modo unificadoras em momentos anteriores, como, por exemplo, a reforma agrária, passam a aparecer de maneira

menos central e menos unificadora, sem que saiam das agendas. Outras bandeiras vão sendo incorporadas de maneira mais central nas agendas de movimentos que as consideravam muito secundárias anteriormente, como no caso da agroecologia que, reduzindo uma história complexa a poucas linhas, surge, com outras denominações, ligada a movimentos ambientalistas, acadêmicos, estudantes de agronomia e organizações de agrônomos. Tais bandeiras são trazidas para o universo das ONGs através de uma que talvez tenha sido das primeiras experiências de formação das chamadas “Redes” (a Rede PTA, incluída na FASE, uma das primeiras “ONGs”), passa a ser incluída na pauta de sindicatos e assentamentos, e eventualmente vai sendo assumida por movimentos e articulações de movimentos como a CONTAG, o MST e a Via Campesina.

Para além dos seus resultados imediatos em termos de proposições e avaliações de políticas públicas e formulação de questões emergentes, é muito significativo e importante que nos Conselhos se reúnam dirigentes de um amplo leque de movimentos sociais, membros de ONGs com expertise na formulação de projetos, acadêmicos, gestores públicos, gestores que foram assessores de movimentos ou membros de ONGs, ou que passaram pela academia, membros de ONGs que foram gestores ou assessores ou militantes de movimentos, ministros e assessores de ministros que já foram de movimentos ou de pastorais populares, militantes partidários que são também dirigentes de movimentos, gestores ou diretores de ONGs, e assim por diante.

Esses mesmos agentes encontram-se (às vezes há muito tempo) também em outros espaços, em diferentes combinações, como no caso de Fóruns, Grupos de Trabalho, Seminários, Oficinas, Conferências, Encontros (como, por exemplo, o Encontro Nacional de Agroecologia), ou reuniões mais pontuais, sendo que muitos desses espaços e eventos têm um caráter um tanto híbrido também do ponto de vista de proposição, participação, financiamento, organização e divulgação. Muitos desses agentes, diversos quanto à sua atual afiliação institucional, têm trajetórias, experiências e repertórios de ação parcialmente comuns. Tomando esse universo como um todo, pode-se dizer que nos deparamos com um mundo híbrido, onde os limites entre Estado e sociedade civil não são tão claramente definidos quanto, por exemplo, na sua formalização na composição dos Conselhos. Encontramos coletividades ou redes não completamente visíveis (que não correspondem exatamente a entidades, “pessoas jurídicas”, partidos, tendências políticas, agências do governo ou movimentos), mas que, por articularem pessoas e repercutirem ideias e posicionamentos, imprimem certa direção ao modo como nesses espaços se produzem representações do rural ou se trabalha o limite do que é pensável ou impensável ou dificilmente pensável, o que é ou não reivindicável, e como é possível fazer essas reivindicações.

Nesses espaços híbridos, parece haver oportunidades ou brechas que podem ser abertas para lançar ideias ou fazer repercutir ideias já lançadas. Mas não se trata apenas de ideias: esses espaços de produção de documentos, programas, projetos, e de avaliação da implementação das políticas públicas são também um espaço de disputas e alianças entre agências estatais e movimentos, disputas internas a ministérios, internas a movimentos, e entre movimentos, o que envolve sempre posicionamentos e compromissos por parte de agentes que estão envolvidos em múltiplas negociações e relações. Vários dos depoimentos colhidos de assessores, consultores e dirigentes acentuam que o espaço dos Conselhos, mas também os outros espaços mencionados, são espaços de “política”, de “pactuação”,

de “reconhecimento mútuo”, de “cultivar a relação política”, tanto quanto de produção de documentos, planos, proposições e exposições de motivos. Talvez se possa pensar que elaborar e debater os documentos, programas e planos, em certo sentido, funciona também como mote para a “política”, a “pactuação”, o “compromisso”, a “partilha” e o “reconhecimento mútuo”, todos esses termos usados em depoimentos recolhidos entre conselheiros, dirigentes de movimentos, assessores, membros de ONGs e gestores.

#### 4. O lugar dos movimentos

Partindo dos Conselhos, pudemos, portanto, perceber que há um mundo mais amplo e híbrido no qual tais instâncias estão envolvidas. Na interlocução com dirigentes e militantes de movimentos, pudemos ter ideia de como tais dirigentes e militantes ingressam e atuam nesse mundo, bem como vislumbrar qual a importância específica dos movimentos nessa dinâmica, e como tal participação no “mundo da participação” afeta os movimentos. A presença dos movimentos nesse mundo apareceu marcada não só pela capacidade (maior ou menor) dos movimentos se fazerem presentes nesses espaços de interlocução e de terem pessoas capacitadas para neles intervir, como também pela capacidade que os movimentos têm de “fazer pressão”, “colocar o pessoal na rua”; e ainda de saber o que acontece “lá na base” e de efetivar a implementação de políticas com os quais estão comprometidos, de saber negociar “pautas” e de saber posicionar-se diante do que eventualmente “vem de cima”.

É importante observar que nossa interlocução não teve a pretensão de cobrir todo o enorme universo de movimentos que podem ser qualificados como rurais. Tais movimentos têm uma longa história, que precisaria ser abordada pelo menos desde os anos 50, mas que não tivemos a pretensão de reconstituir. Estabelecemos interlocução com os movimentos que nos pareceram hoje especialmente atuantes e consolidados nos espaços de participação, reivindicação e protesto relacionados com políticas públicas federais voltadas para o campo nos últimos anos, conforme mencionado na parte inicial deste relatório, com algumas breves incursões em situações locais. Se nossos interlocutores tivessem sido movimentos menos consolidados, ou de viés mais local ou regional, ou mais especificamente étnico, ou mais especificamente “tradicional” ou “ambiental”, movimentos cuja importância com relação ao “rural” é hoje inegável, as questões, ou ao menos as ênfases, possivelmente teriam sido outras.

Mais do que isso, esse contato com os movimentos em distintos contextos – Conselhos, Encontros como o Encontro Nacional de Agroecologia, escritórios ou sedes em Brasília, interlocução em sedes locais, e assim por diante, nos levaram a refletir sobre a enorme heterogeneidade do que qualificamos na pesquisa como “movimentos sociais rurais”. Há desde organizações nacionais pautadas num sistema hierarquizado que vai de uma base municipal (ou de alguns municípios) à organização estadual e depois nacional (o caso mais evidente sendo a CONTAG), a organizações assumidamente regionais com expressão nacional (o Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco, por exemplo), ou com apresentação e horizonte nacional, mas efetivamente enraizados em determinadas regiões (o MPA talvez possa ser assim qualificado). Há movimentos que, em seu funcionamento,

são difíceis de distinguir de ONGs as quais por vezes funcionam ou são apresentadas como movimentos; há movimentos ou instâncias (como sindicatos ou articulações sindicais) que têm uma espécie de simbiose constitutiva com ONGs, ao menos durante certos períodos (foi o caso por exemplo dos sindicatos da Zona da Mata mineira organizados inicialmente em uma Articulação Sindical, depois pelo Regional da FETAEMG, e a ONG CTA-ZM, voltada para a agroecologia, ao menos entre finais dos anos oitenta e início dos anos 2000); há movimentos que devem seu surgimento em parte a articulações propriamente político-partidárias, mesmo que depois assumam uma dinâmica mais distante dessa origem; e há outros que terminam por se engrenar (de variadas maneiras) por certos períodos à política, por exemplo quando um candidato sindicalista assume a prefeitura ou a secretaria da agricultura. A heterogeneidade e a dificuldade de estabelecer os limites do que sejam “movimentos” revelam algo a sempre se ter em conta nas análises.

De maneira geral, os dirigentes, assessores e militantes de movimentos, bem como os funcionários de ONGs que atuam junto aos movimentos, reconhecem a importância da ampliação dos espaços de interlocução e de diálogo que se deu principalmente nos últimos anos. Consideram que essa interlocução é mais efetiva no plano estadual e principalmente federal, e menos no plano municipal, conforme abordamos adiante. Diante disso, dirigentes locais deslocam-se com considerável frequência para as capitais dos estados e eventualmente para Brasília, enquanto os dirigentes regionais ou estaduais ou seus assessores e parceiros locais vão com frequência a Brasília, e os dirigentes e assessores nacionais estão em Brasília com grande frequência ou lá permanecem. A presença em Brasília de dirigentes nacionais e/ou assessores parece bem importante. Vários movimentos rurais possuem um escritório em Brasília ou lá tem sua sede.

Essas estruturas variam tanto quanto variam as dimensões e o grau de formalização dos movimentos. A CONTAG, por exemplo, tem sede em Brasília, e ali trabalham um número de dirigentes e funcionários proporcional às dimensões e complexidade da entidade. Outros movimentos têm um escritório com poucos dirigentes ou assessores, e uma divisão de tarefas mais simples. Mas para todos, parece ser fundamental estar presente ali, inclusive para saber o que está acontecendo nesse “mundo da participação”, para poder fazer-se presente nas muitas reuniões e nos eventos os mais variados, às vezes agendados em cima da hora; e para intervir e se fazer ver e ouvir nas mais diversas instâncias (tanto instâncias voltadas para o diálogo com o governo como também de relação entre movimentos). Para cumprir esse papel, é importante que os movimentos consigam pessoas comprometidas e preparadas para se manifestar em nome do movimento nas mais diversas situações e em relação aos vários temas ou pautas, e também para centralizar e distribuir informações. Os movimentos parecem investir na preparação dessas pessoas.

Os escritórios também são importantes para organizar eventos e mobilizações em Brasília, dar suporte a dirigentes em suas atividades junto aos órgãos do governo federal, bem como para acompanhar as pautas e suas negociações quando encaminhadas para os ministérios. Quem ali trabalha aprende os caminhos e conhece pessoas chave naqueles ministérios que gerenciam políticas ou programas de interesse do movimento. São pessoas em geral com escolarização maior, experiência tanto “na ponta” como eventualmente em outros espaços políticos (por exemplo, trabalho em sindicatos, ou em gabinetes de deputados estaduais ou federais ou vereadores ligados ao movimento), e são capazes também de

identificar assessores ou consultores mais adequados para cada assunto. Um aspecto ressaltado em algumas das conversas com aqueles que trabalham nesses escritórios é a importância das facilidades de comunicação que existem hoje em dia (celulares, whatsapp, internet), incentivando a imediata comunicação entre as várias instâncias do movimento, até mesmo com comunidades distantes e de acesso difícil, em contraste com o que acontecia até há poucos anos.

Uma especificidade dos movimentos, no que diz respeito à sua inserção nesse “mundo da participação”, e que talvez possa ser tomada como um diferenciador importante, é o fato de os mesmos terem condições (maiores ou menores, conforme o movimento), de realizar manifestações e protestos. Saber mobilizar, ter condições de organizar rapidamente uma manifestação é algo que se coloca no horizonte das negociações e debates com instâncias do governo – portanto, mesmo que a gestão e a execução de projetos tenham tomado um peso importante nas atividades dos movimentos, como vemos adiante, o saber-fazer da mobilização e das formas de pressão “na rua” (empates, greves, trancamentos de rodovias, ocupações de órgãos públicos, e assim por diante) não deixa de ser importante e valorizado. Em especial, a capacidade de mobilização e pressão “direta” é importante, como horizonte, nas interlocuções que, mais do que através dos Conselhos, se dão diretamente com ministérios e outras agências por meio da sistemática de apresentação de pautas, audiências, respostas à pauta apresentada e avaliação das respostas; ou ainda, em situações em que há algum problema imediato e urgente a ser resolvido (falta de liberação de recursos já previstos, ou mudanças súbitas de posição do governo em relação a questões já pactuadas).

Essas interlocuções voltadas mais propriamente para a administração ou gestão das políticas envolvem instâncias mais executivas, burocráticas ou operacionais, portanto outros agentes e espaços institucionais e outras rotinas que não coincidem totalmente com o que estamos chamando de “mundo da participação”. No caso dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais que executam programas de habitação, essas organizações acabam sofrendo as pressões na base se as obras param em virtude da interrupção dos repasses do governo federal ou então se a planta padrão das casas não corresponde ao tipo de construção considerada adequada pela população local. Nem coincide tampouco com espaços de decisão política em um âmbito mais elevado (como os ministérios do Planejamento, da Fazenda, da Justiça, ou a Casa Civil e o Congresso), aos quais os movimentos só têm acesso indiretamente e que têm o poder de “travar”, por assim dizer, alguns dos temas considerados “mais estruturais” pelos movimentos. As pescadoras de Remanso/BA, por exemplo, ao constituírem uma associação para acessar o PAA, assumiram uma posição de protagonismo até então desempenhada pelos homens da Colônia de Pescadores, estabelecendo parcerias com ONGs, participando de encontros como o III ENA, algumas delas voltando a estudar, etc.

A organização de manifestações e protestos, ainda que valorizada pelos movimentos e fundamental para distingui-los de outros agentes, parece ser dosada com certa prudência e a partir de uma boa dose de atenção à “conjuntura política” tal como aferida nesse universo que estamos chamando de “mundo da participação”. Esse espaço de interlocução entre governo e movimentos parece estar sendo cuidadosamente cultivado de parte a parte, e a organização de manifestações e de protestos, ainda que legitimada pelo governo, traz sempre algum grau de tensão. Possivelmente, as manifestações de meados de 2013

tornaram ainda mais complexa essa dinâmica. O modo de presença dos movimentos nos vários espaços e eventos voltados para a interlocução com o governo, com todas as sutilezas que podem aí se produzir (desde deixar de comparecer a um evento, ir e retirar-se se um ministro não comparece, exigir a presença de algum ministro ou mesmo da presidenta, comparecer “no corredor”, mas não entrar no evento, ir e manifestar-se de forma enfática, ou apenas ir para ouvir) e as avaliações dessas sutilezas permitem sinalizar que se deve monitorar divergências, convergências, rupturas, alianças e tensões entre movimentos, entre movimentos e governo, e mesmo internamente ao governo e internamente aos movimentos. Ao que parece, esse contexto denso de posicionamentos (e que chega aos não imediatamente presentes, dada a rapidez de comunicação de todas as partes) é o chão em que se podem desenvolver as negociações, pactuações, e eventualmente manifestações e protestos, em torno de pautas que, ao que tudo indica, nunca são surpresas para nenhum agente, pois partem de ideias e críticas que já vem repercutindo há algum tempo nesse “mundo da participação”. Mas também há tensões em relação ao modo como as pautas são, por assim dizer, postas em pauta em determinada reunião ou encontro, pois a participação em uma reunião, por exemplo, pode ser proclamada pelo governo como apoio a uma proposta, mas interpretada e proclamada por algum movimento como apenas recepção de uma informação, sem nenhuma implicação de apoio ou legitimação.

Outra dimensão importante da atuação dos movimentos é que eles estão em contato permanente com dirigentes e militantes de suas “bases”, “bases” estas que podem ser mais ou menos capilares e mais ou menos distribuídas por diferentes regiões, a depender do movimento. Além disso, todos os movimentos estão, a essas alturas, em alguma medida envolvidos com a implementação de políticas públicas específicas que, de alguma maneira, refletem pautas que foram em algum momento apresentadas ao governo. Assim, os movimentos têm informações mais ou menos permanentes, vindas “da ponta”, de problemas enfrentados na implementação das políticas. O fato de estarem, em alguma medida, enredados na execução dessas políticas e em variável medida comprometidos politicamente com elas tem uma dimensão problemática, como veremos adiante, mas faz também com que problemas de execução das políticas sejam rapidamente informados, por via dos movimentos, a agentes do governo igualmente comprometidos com tais políticas, e que a pressão pela resolução desses problemas esteja sempre no horizonte.

Assim, os movimentos estão em Brasília também para buscar liberação de recursos específicos, pressionar a burocracia direta ou indiretamente e obter soluções para problemas imediatos e específicos que são de seu conhecimento. O exame dos Cadernos de demandas ou pautas de alguns dos movimentos, organizados pela SGPR mostra que o movimento sindical de trabalhadores rurais (tanto a CONTAG como a FETRAF), por exemplo, é extremamente ativo no encaminhamento de reivindicações, não só com relação a bandeiras gerais (a reforma agrária, a agroecologia, a educação no campo), mas também de recursos específicos ou ações administrativas específicas. Imaginamos que por trás de cada reivindicação ou pauta registrada nesses cadernos haja audiências, reuniões, protocolos, ou ainda telefonemas, manifestações, ocupações de órgãos públicos, e outras maneiras pelas quais os canais criados no “mundo da participação” possam fazer incidir insatisfações e críticas, e em meio aos quais tanto governo como movimentos podem avaliar cuidadosamente o estado de suas relações.



## 5. Dirigentes à beira de um ataque de nervos

Mudando de espaço, saindo de Brasília e caminhando em direção aos municípios e áreas rurais, aos sindicatos e sedes locais dos movimentos, algumas entrevistas sinalizam outro universo de questões envolvendo os movimentos e sua relação com “esfera pública”. Trata-se do modo pelo qual, ao longo das últimas décadas, mas talvez com crescente intensidade, os dirigentes locais de movimentos rurais vêm se enredando e sendo enredados nos meandros da execução local de políticas públicas. Nas entrevistas com dirigentes, militantes e assessores de movimentos, mencionou-se enfaticamente a burocratização, a necessidade de elaborar projetos, as dificuldades de prestar contas de recursos, a possibilidade de ser criminalizado por falhas na execução ou prestação de contas de projetos. Nessa dimensão da atuação dos movimentos, na execução das políticas, aparecem “parcerias” (com a Emater, o INCRA, o Banco do Brasil ou a Caixa Econômica, Cooperativas, ONGs) na elaboração e acompanhamento de projetos; surgem Conselhos Municipais (de desenvolvimento rural, de segurança alimentar, entre outros) e críticas ao seu esvaziamento ou à sua monopolização pelo prefeito; aparece a dificuldade dos dirigentes locais acompanharem todos os Conselhos pertinentes no plano local, regional ou estadual. Aparece ainda a necessidade de que os encaminhamentos de projetos, prestação de contas e acompanhamento sejam feitos através de sistemas informatizados, on-line ou por formulários eletrônicos, o que implica um saber não evidente no caso das lideranças mais “antigas” (na verdade, um saber só dominado, em geral, pela geração abaixo de 30 anos).

Nessa esfera, os dirigentes ou militantes revelam-se tensionados ao extremo: submetidos às exigências de um estilo de gestão marcado pela sistemática auditoria, por metas a serem alcançadas dentro de determinados prazos, por uma considerável complexidade administrativa e por um horizonte de criminalização, necessitando de pessoal que domine técnicas informáticas, princípios contábeis e os meandros da administração pública em mais de um nível, estão ainda sob permanente desafio dos seus opositores locais, na comunidade e na política municipal. Uma liderança quilombola da Bahia que estava na conferência do CONSEA lembra que quando fundou a associação quilombola em sua comunidade, os comerciantes brancos que dominavam o lugar e sua política disseram que eles (os dirigentes da associação) não iriam a lugar nenhum, pois não sabiam andar, não saberiam ir a Brasília, não iriam trazer nada para a comunidade, e que se conseguissem trazer alguma coisa, eles (esses “comerciantes-políticos-brancos”) iriam “vestir saias”. A vontade e necessidade de responder a esse desafio, na narrativa dessa liderança, é algo que ajuda a explicar por que ele estava ali em Brasília. O primeiro projeto que levou para a comunidade foi distribuição de alimentos; depois, empenhou-se na luta pelo reconhecimento da comunidade como área de quilombo e pela demarcação, obtida com dificuldade e sob cerrada oposição local (dos tais “comerciantes-políticos”). Mais adiante em sua entrevista, opõe o que acha que seria um bom caminho para o movimento (fazer uma mobilização, uma caminhada, como a do MST), elogia o CONSEA (“quando cai ali, quando é falado ali, o Brasil fica sabendo”), critica a realidade cotidiana da execução das políticas (é muita burocracia; precisaria de um manual para acessar as políticas; “pode dar cadeia”).

Outros dois dirigentes de associações quilombolas presentes no mesmo evento, do Rio Grande do Sul, referindo-se à execução do PAA e do PNAE, elencaram um rosário de

problemas: monopolização do cadastramento pela prefeitura e subordinação do projeto em sua execução à política eleitoral, dificuldade de fazer projeto, falta de documentos dos associados, dificuldade dos associados de lidar com a escrita, impossibilidade de serem ouvidos pelos burocratas, dificuldade de conseguir a DAP (Declaração de Aptidão ao PRONAF), dificuldade de deslocamento para ir a Brasília conseguir as coisas. Contrastam as dificuldades no âmbito do MDS e da Conab, nesse sentido de excessiva burocracia e dificuldade de ser ouvido, com a maior proximidade aos técnicos da Emater, e com a capacidade dos funcionários da SEPPIR (Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial) e da Fundação Cultural Palmares de ao menos receber um telefonema ou ler uma carta escrita “a punho”. E finalmente um deles narra, com certa nostalgia em relação a uma situação de resolução imediata de problemas por via de um contato face a face, uma manifestação em Porto Alegre em que ele consegue dirigir-se diretamente a Lula, falar com ele, e isso muda tudo, soluciona os seus problemas (tratava-se da ameaça de remoção de uma comunidade), pois Lula manda um email para a então governadora Yeda Crusius e dá ordens. Na formulação de um deles, o seu compromisso maior é com a comunidade, pois “o governo passa, e a comunidade fica”.

Poderíamos multiplicar exemplos das tensões a que estão sujeitos os dirigentes envolvidos localmente com a implementação de políticas pactuadas nacionalmente pelos movimentos. Ao mesmo tempo, é interessante observar que essa implementação complexifica as relações políticas nos municípios ou regiões. A capacidade de alguma liderança local de se conectar, a partir da ponta, com movimentos, ONGs, assessores, funcionários de órgãos do governo que, de alguma forma e em algum nível, participem desse universo “da participação”, pode permitir que surjam localmente novos arranjos e potencialidades de organização. Uma liderança ou grupo que não consegue espaço em uma organização local pode, por meio de conexões estabelecidas através de uma ONG ou da Igreja, por exemplo, e consolidadas por meio da ida a algum evento (como o ENA, por exemplo), passar a deter um conhecimento de como acessar e implementar uma dada política, que deixa para trás os dirigentes da organização em que essa liderança ou grupo não consegue ascender, ou mesmo o grupo político que domina a prefeitura. Quando a política é posta em execução, algo que normalmente envolve a criação de alguma entidade ou pessoa jurídica, a realização de viagens e eventos, a ampliação da rede de contatos e da comunicação com movimentos nacionais ou regionais, há um rearranjo e complexificação do universo político-organizativo local, tal como mostraram alguns exemplos com os quais nos deparamos em campo. Essa complexificação, por sua vez, terá efeitos nos outros planos, especialmente se pensarmos nesse tipo de processo sendo multiplicado em vários municípios e contextos. Por outro lado, ao passar a se comprometer com a execução da política, a pessoa ou grupo estarão necessariamente enredados nas dificuldades administrativo-burocráticas, o que traz riscos de desgaste na relação com os beneficiários e potenciais beneficiários, e ao mesmo tempo potencialidades, como a qualificação de lideranças locais (“foi uma escola” ou “aprendi demais” sendo frases usuais em relação a esse tipo de processo), o que por sua vez permite um engajamento maior nesse “mundo da participação” que vimos descrevendo; ou ainda de transformação de uma liderança local desses movimentos em alguém mais apto a resolver problemas e fazer favores, ao menos dentro de dado círculo. Nada impede, é claro, que a execução das políticas seja engajada por grupos ou lideranças já bem estabelecidos (no

sindicato, na prefeitura, na cooperativa, na associação), que vejam aí uma oportunidade de reforçar sua posição e tenham melhores condições para isso, inclusive no sentido de contatos mais ágeis nesse universo da participação. Porém, mesmo nesse caso, compor novos riscos e novas possibilidades, bem como novos agentes e novos motes, bandeiras ou concepções incorporados à própria política que se executa também complexificará o quadro por assim dizer “local”.

Apenas para dar um exemplo, derivado da pesquisa de campo, que indica a complexidade do que estamos apontando: em uma cidade ribeirinha no Vale do São Francisco, uma dirigente da colônia de pescadores sentia, segundo seu próprio relato, restrições à sua atuação na organização, inclusive por ser mulher em uma direção de ampla maioria masculina pouco afeita a reconhecer a importância das mulheres para a organização. O técnico de uma ONG que tem escritório naquela cidade, mas cuja sede localiza-se em Salvador, informou-a da possibilidade de acessar uma política pública que viabilizaria o processamento e entrega de produção de pescados para escolas e entidades do município, necessitando porém da organização de uma associação. Cabe mencionar que o dirigente maior dessa ONG participa de conselhos estaduais e nacionais, além de ter um papel de destaque na articulação de ONGs e movimentos que organizam o Encontro Nacional de Agroecologia (onde a pesquisadora encontrou a dirigente que relatou esses fatos). A dirigente resolveu então criar uma associação de mulheres pescadoras, contando com o apoio de outras mulheres que também sentiam pouco espaço na Colônia de pescadores e com a assessoria do técnico da ONG. A associação foi criada e as mulheres conseguiram acessar os recursos da política pública e fazer entregas do produto, enfrentando muitas dificuldades no início. Com isso, essa dirigente passou a circular bastante por eventos e cursos regionais, estaduais e nacionais, participar de Conselhos e assim por diante - experiências que, em sua visão, lhe renderam muitos aprendizados. A sua organização logo passou a ter certo destaque nas discussões do movimento nacional de pescadores artesanais, e das entidades articuladas em torno do território do São Francisco. A Associação conseguiu articular um conhecimento do acesso e execução dessas políticas públicas que supera o da Colônia de pescadores e da Prefeitura. Esta, por sua vez, reconhece a importância da Associação e dialoga com ela, especialmente através do Secretário de Agricultura.

## **6. Desafios para os movimentos**

Os dirigentes e lideranças de movimentos que circulam com mais desenvoltura pelos Conselhos em Brasília parecem ter um perfil bastante específico e, ao que parece, não completamente usual em termos dos movimentos rurais. Vários deles têm algum tipo de formação universitária ou técnica, e começaram suas “carreiras” no movimento excepcionalmente cedo; vários parecem ser relativamente jovens. Parece haver certa falta de dirigentes ou militantes com esse perfil e que possam marcar presença em Brasília ou em eventos mais abrangentes, pois não foram poucas as observações no sentido de que os movimentos não dão conta de estarem sempre presentes às atividades dos (muitos) Conselhos e eventos, acabando por realizar uma participação mais pontual, gerando acusações ou insinuações de descompromisso, o que pode trazer tensão para

relações importantes nesse meio. Além disso, há outros espaços a serem ocupados – os de realização de demandas diretas por recursos e soluções – e atividades a serem feitas, como as mobilizações e manifestações – além do envolvimento com a política eleitoral na região de origem, algo que com alguma frequência está no horizonte de nossos informantes.

Já na ponta local, parece também haver carências de quadros, em dois sentidos: para ocupar-se da multiplicação de conselhos municipais ou estaduais, e para dar conta das pesadas exigências burocráticas. Nesse último caso, os sindicatos, associações e movimentos precisam recorrer aos mais jovens, que dominam a tecnologia necessária para lidar com os projetos, ou a apoios externos ou contratados (o que pode exigir mais recursos, ou habilidade para negociar as ditas parcerias). Mas no caso dos Conselhos municipais, perpassados pela política municipal, a demanda é por dirigentes com experiência e inserção política local, para evitar as situações mencionadas em que “o prefeito monopoliza o Conselho”.

Talvez por esses aspectos a insistência de alguns dos entrevistados dirigentes e lideranças de movimentos quanto à questão da formação de lideranças. Tanto na ponta “nacional” como na ponta “local”, multiplicaram-se para os movimentos espaços de “participação” e de “gestão de projetos” o “de políticas”, exigindo mais pessoas com formação escolar sem deixar de ter experiência política múltipla, algo que permite traduzir demandas e expectativas em níveis diversos sem desvinculá-los.

Essa necessidade da formação de quadros para participar dessas várias instâncias de participação vem levando os movimentos a dirigir esforços para a realização de cursos de formação de conselheiros como observamos no caso do Movimento das Mulheres Camponesas em visita ao escritório do movimento em Brasília. Uma das dirigentes estava envolvida com os preparativos – sobretudo em relação aos recursos para o deslocamento das participantes – para um curso que formaria mulheres para participar dos conselhos municipais de saúde a ser realizado no Amazonas, em convênio com a Fiocruz.

Não se trata, porém, de uma questão apenas de formação escolar ou técnica, mas da capacidade de se associar bem a coletivos híbridos como os descritos anteriormente, sem deixar de se ter a perspectiva de suas “comunidades” de origem, ou suas “bases” e dos desafios que elas colocam. Em contraste com outros momentos, o atual parece marcar-se pela ampliação das possibilidades de envolvimento de lideranças camponesas com coletivos mais amplos e diversificados, em torno de bandeiras voltadas para o rural, e pela necessidade de sua atuação em disputas por recursos e por soluções administrativas, seja no plano federal, seja em planos menos abrangentes (até pelo fato de que há concorrência em todos esses planos, e nessa concorrência é preciso “saber andar” e “saber levar coisas” para as “bases”). A intensificação e complexidade das demandas a que estão sujeitas essas lideranças certamente devem ter efeitos sobre a própria dinâmica interna dos movimentos e sobre a sua política interna ao afetar os saberes e mesmo os modos de ser necessários para sentir-se um “peixe na água” nos espaços de atuação e socialização que vão rapidamente se criando, multiplicando e impondo em torno da formulação e implementação participativa das políticas públicas.

## 7. Em resumo

De forma muito sintética, a pesquisa junto aos movimentos rurais e os processos de interlocução com o governo apontou uma grande heterogeneidade tanto da dinâmica efetiva dos espaços formais de participação quanto dos movimentos sociais que deles participam, e mesmo das ONGs que têm um papel destacado nesses processos. Apontou também que, com a criação dos múltiplos espaços e modalidades de participação (especialmente nos governos do PT) e a conformação de várias e sucessivas bandeiras de luta que foram sendo assumidas, em maior ou menor grau, como focos de elaboração de políticas públicas, constituiu-se um universo híbrido, que em alguns momentos denominamos de “mundo da participação”. Seus agentes têm experiências diversificadas, tendo circulado em maior ou menor grau por movimentos sociais, ONGs, agências do estado e mundo acadêmico, dominando até certo ponto os modos de operar e linguagens de mais de um desses espaços. Nesse mundo, há repertórios comuns, relações que por vezes envolvem trajetórias compartilhadas e amizades pessoais, alinhamentos ou disputas políticas, encontros relativamente frequentes em eventos os mais diversos. A dinâmica desse “mundo da participação”, adensada em Brasília, mas efetiva não só ali, vai bem além dos elementos formais da “participação”, imprimindo novas modalidades de conexão entre a formulação das políticas, as agendas ou pautas dos movimentos, a execução das políticas, o seu monitoramento e avaliação formais ou informais e seus efeitos por assim dizer locais ou regionais bem como nas alianças ou modalidades de concorrência entre os movimentos. Foi no sentido de assinalar esses rearranjos que foram mencionados os exemplos do Movimento das Mulheres Camponesas promovendo a formação de “conselheiras”; dos sindicatos que assumem a execução de programas de habitação ficando sujeitos às pressões das “bases”; às pescadoras que constituem uma associação para acessar o PAA, cujos desdobramentos vão muito além da geração de renda.

Fazer parte desse mundo parece ser fundamental tanto pelo lado dos movimentos como pelo lado de ONGs e agências do estado, que tornam-se mais complexas nessa interconexão. Mas isso tudo traz também novos desafios e problemas. Pelo lado dos movimentos, há um engrenamento quase inevitável com a execução de políticas públicas associadas às respectivas bandeiras de luta, de modo que acaba havendo um compromisso tenso com as políticas e também certo rearranjo ou redefinição das bandeiras de luta. A execução das políticas, por sua vez, coloca problemas cotidianos (genericamente denominados de “a burocracia”) e pode implicar riscos legais e políticos aos dirigentes, exigindo novas capacidades, sem, todavia, fazer com que desapareça a necessidade de saberes mais “tradicionais” dos movimentos, associados à mobilização, manifestação, conexão com a “base” e política interna aos movimentos ou entre eles. Também parece criar um universo de sutilezas, que precisam ser adequadamente percebidas e finamente trabalhadas pelos agentes, com relação ao grau de legitimação que a maneira de estar presente nesse mundo concede, da parte dos movimentos e ONGs, ao governo ou a determinados setores do governo, que podem coincidir ou não com órgãos formais como secretarias, ministérios ou diretorias, o que por sua vez pode se enovelar em alguma medida com as disputas internas às agências estatais. Entre as maneiras de se fazer presentes nesse mundo, estão não só a frequência às diversas modalidades de encontro formal de caráter mais consultivo ou mais deliberativo, como também a apresentação formal de pautas ou de reivindicações

mais pontuais a ministérios ou secretarias, nas quais a possibilidade de pressão por via da mobilização está sempre no horizonte.

Todavia, ficou claro também que esse mundo que vem se configurando tem limites no que diz respeito ao seu alcance. O que aqui circunscrevemos tem como referência ministérios “sociais” como o MDA e o MDS, e áreas de alguns outros ministérios, mas certamente tem um alcance muito limitado em relação a outros ministérios de grande peso político, ou mesmo o Congresso ou o Judiciário, o que pode explicar o fato, observado por alguns dirigentes, que algumas questões mais “estruturais”, por assim dizer, de alguma forma escapem a essa relativamente nova e bastante dinâmica configuração “da participação”.

## Referências

GUIMARÃES, Ivanilson. *Análise da Cooperação Técnica Internacional Para a Melhoria do Desempenho da SDT em 2010*. Brasília: IICA/MDA, 2011. Relatório Técnico.

MATTEI, Lauro, *Institucionalidade e Protagonismo Político: os 10 anos do CONDRAF*. 2ª. Edição. Brasília: MDA/CONDRAF, 2010.

MOSSE, David. *Cultivating development. An Ethnography of Aid Policy and Practice*. Londres: Pluto Press, 2005.

PIRES, Roberto; VAZ, Alexander. *Participação Social como método de governo? Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais – texto para discussão 1707*. Rio de Janeiro: IPEA, 2012.