

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL DESIGUAL: UMA ANÁLISE DA
DELIBERAÇÃO E DA CULTURA POLÍTICA NO NORDESTE BRASILEIRO**

Gleidylucy Oliveira da S. Maia

lucyjorn.al@gmail.com

Universidade Federal de São Carlos - UFSCar

Simone Braghin

simonebraghin@gmail.com

Universidade Federal de São Carlos - UFSCar

Área Temática: Participación, representación y actores sociales

**Trabalho preparado para sua apresentação no VII Congresso Latinoamericano de
Ciência Política, organizado pela Associação Latinoamericana de Ciência Política
(ALACIP).**

Bogotá, 25 a 27 de setembro de 2013

PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL DESIGUAL: UMA ANÁLISE DA DELIBERAÇÃO E DA CULTURA POLÍTICA NO NORDESTE BRASILEIRO

Resumo: Este trabalho é resultado de uma pesquisa realizada no Nordeste brasileiro sobre a participação social dentro de uma política pública federal de desenvolvimento agrário, realizada desde 2003 nas regiões de vulnerabilidade social e econômica no Brasil: o programa Territórios da Cidadania. Este programa redefiniu a área de atuação da política de desenvolvimento para a noção territorial, que é maior que os municípios e menor que as Unidades da Federação, criando um espaço consorciado de decisões: os colegiados territoriais. Ao todo, há 164 colegiados territoriais no Brasil e cerca de 44% deles estão situados na região Nordeste. Assim, partindo do pressuposto de que a participação social é praticada como ferramenta de modificação da cultura política destes contextos – caracterizados de forma geral pelo silêncio reivindicativo – buscamos discutir a tensão entre as possibilidades da participação e os processos de manutenção de assimetrias políticas na região Nordeste, em especial no estado de Alagoas. Utilizando uma abordagem qualitativa, caracterizamos os processos de deliberação e as formas de justificação das escolhas realizadas no Colegiado Territorial do Litoral Norte considerando que esse espaço público é constituído por tensões, que em maior ou menor grau reverberam práticas políticas tradicionais plasmadas pela intensa personalização das relações sociais. Assim, construímos um caminho metodológico que considera a participação como processo, o que resulta na possibilidade de análise em três pontos: cultura política, representação e deliberação. Por fim, com os resultados desta pesquisa, apontamos para avanços e obstáculos na prática participativa no Nordeste brasileiro e buscamos trazer contribuições para o debate acadêmico em torno da participação e da democracia em contextos de assimetrias e dominação no Brasil na última década.

Palavras-chave: participação política, desigualdade, cultura política, Nordeste brasileiro

Introdução:

Desde 2003 foi criada no Brasil uma política que visa reorganizar o marco institucional do desenvolvimento de periferias situadas em regiões rurais: o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais/Territórios da Cidadania (PRONAT/PTC)¹. Esta política se apoia na noção de Território para a realização de suas ações. Ou seja, o país foi dividido em territórios, dimensão que é maior que os municípios e menor que os Estados da federação, criando um novo recorte

¹ Cujas siglas são, respectivamente, PRONAT e PTC. Consideramos aqui os dois porque o PTC é uma segunda etapa do PRONAT. Ou seja, a abordagem territorial se inicia em 2003 com a questão do desenvolvimento rural ligada apenas ao MDA. Em 2008 há uma ampliação do programa que passa a ter recursos e ações de 21 ministérios. É quando se configura os Territórios da Cidadania. Com isso, muitos Territórios Rurais (TR's) se tornaram Territórios da Cidadania (TC's). Outros continuam até hoje como Territórios Rurais. De acordo com o governo federal, iriam se tornar TC's os territórios com "menor IDH, maior concentração de agricultores familiares e assentamentos da Reforma Agrária, maior concentração de populações quilombolas e indígenas, maior número de beneficiários do Programa Bolsa Família, maior número de municípios com baixo dinamismo econômico, maior organização social, pelo menos um território por estado da federação" (BRASIL, 2008, p.2-3).

de atuação pública. Assim, a política redefiniu as fronteiras do desenvolvimento rural no Brasil criando 164 territórios que ultrapassaram a divisão municipal, estadual e regional² (ANEXO 1). Para a escolha dos territórios foram realizados dois movimentos complementares: teriam que ser regiões de grande vulnerabilidade socioeconômica e tinham que ser regiões com semelhanças identitárias e culturais, criando um novo locus da ação política.

Um segundo elemento importante da política territorial é que ela também instituiu como forma de gestão um formato consorciado de gestão onde o poder público se encontra com a sociedade civil. Com isso, cada território teve constituído um colegiado territorial onde as pautas e decisões eram debatidas e decididas por representantes do Estado e da Sociedade Civil, sendo estes últimos em maior número do que aqueles. O colegiado torna-se então uma inovação institucional inédita na história rural do país, principalmente em regiões de baixo desenvolvimento como é o Nordeste brasileiro. Em toda a literatura política sobre a região, a dominação da terra, o silêncio reivindicativo³ e a violência aparecem como características das relações políticas locais forjando uma cultura política de dominação e medo. Este é o contexto onde se realiza a participação e a busca de construção da igualdade por meio da vocalização e demandas no espaço público. Diante disso é que surge a nossa pergunta de pesquisa: qual tensão existe entre as possibilidades da participação e os processos de manutenção de assimetrias políticas na região Nordeste, em especial no estado de Alagoas?

Para responder esta questão e realizar nossa pesquisa, escolhemos analisar a participação política no Território Rural do Litoral Norte do Estado de Alagoas⁴ (VER ANEXO 2). Assim, cumprindo nossa pesquisa, optamos por dois movimentos: caracterizar os processos de deliberação dentro do colegiado e as relações políticas existentes em torno da crítica pública fora dele, considerando que estas questões geram tensões com as práticas políticas tradicionais plasmadas pela intensa personalização das relações sociais e pela violência como forma de estabilização do sistema.

De outra parte, vale destacar que a maioria da literatura que trata da participação, deliberação e das relações políticas há uma dicotomização entre as figuras do Estado e da Sociedade Civil. Entretanto, comungando com a perspectiva de Moura e Silva (2008), buscamos “dessa substancializar” estes entes, evitando a perspectiva que coloca estes dois como entes autônomos entre si, isolados e compostos de características que forma a “natureza” destes. “Enquanto o Estado é corrupto, violento, autoritário, conservador, a sociedade civil é ética, democrática, progressista e universalista” (MOURA E SILVA, op. cit. p.46). Romper com esta visão normativa, dicotômica e “fechada” é uma ação que nos permitiu perceber as complexidades e heterogeneidades

² O Território de Itaparica, por exemplo, se estende por municípios dos estados da Bahia e de Pernambuco. E o Território de Águas Emendadas compreende municípios de dois estados (GO, MG) e o Distrito Federal cobrindo, assim, duas regiões brasileiras (Centro-Oeste/Sudeste)

³ Utilizamos este termo emprestado de Lanna (1995) e se trata de um silêncio no espaço público das demandas dos grupos excluídos que, por não reclamarem esperam que seus direitos sejam estabelecidos, numa clara relação de dominação.

⁴ Escolhemos este território por atender alguns critérios estipulados para a realização da pesquisa. Primeiramente, a questão territorial-espacial. Escolhemos um território que se encontra num espaço social onde, como aponta Cavalcanti (1984), houve a constituição de uma elite baseada no poder da zona canavieira e que sempre esteve mais próxima das relações político-administrativas no Estado, em contraposição à região da zona da pecuária – o sertão – onde marcadamente havia um distanciamento e isolamento político. Neste sentido, o litoral norte é um espaço marcado por relações econômicas e políticas ainda oriundas da estrutura colonial brasileira, como o latifúndio da cana e uma significativa parcela da população de pobres descendentes de índios e escravos. Em segundo lugar, nos chamou a atenção o fato de que o território do Litoral Norte foi apontado, pelos gestores do programa no Estado, como aquele onde a questão política era mais visível em seus documentos. Em uma primeira análise dos relatórios e documentos produzidos pelo colegiado confirmamos uma forte presença de questões políticas em torno do combate à corrupção e estímulo da gestão social. As entrevistas foram realizadas entre 2008 e 2010.

de atores envolvidos no processo político-institucional e como estes agem em relação ao espaço social ao qual pertencem.

Neste sentido, não se tomaria o apriorismo de entender as hierarquias e desigualdades como resultados de uma ação do Estado sobre a sociedade que, frágil e democrática, vive numa luta constante em busca de trazer virtude para seu opressor. Pelo contrário, podemos entender que a hierarquia surge de bases diferentes e em muitos casos não necessariamente atrelada à figura do Estado, mas às relações já existentes e assentadas na tradição, no controle econômico e/ou político e, no caso do estado de Alagoas, numa cultura política do medo. Antes mesmo de uma disputa entre Estado e Sociedade Civil, esta postura revela tensões entre os membros daquele espaço que interagem entre si. Assim, entendemos que precisamos considerar as relações sociais que surgem da interação pública e em torno da crítica sobre o que é problema de todos ou problema de alguns. Assim, em um primeiro momento, discutiremos a questão da deliberação a partir da sociologia da crítica, na qual a justificação será ferramenta central em nossa discussão. Em seguida, analisaremos as relações políticas em torno de processo de crítica pública. E por fim, relacionar os dois.

Para tanto, utilizamos a sociologia pragmática de Boltanski e o conceito de patronagem de Lana para identificar gramáticas morais da prática política (a partir das justificações postas em situações de debates) e também explicitar o sistema de trocas de benesses que gerariam dependência e silêncios no espaço público, forjando uma cultura política de dominação e dependência. Neste ponto, ressaltamos que no espaço estudado a cultura política é fundamentada na dependência e até mesmo na violência, diferente dos pressupostos republicanos da participação e deliberação pública. Assim, com esta pesquisa, buscamos trazer contribuições para a reflexão em torno das políticas públicas e a gestão social no Nordeste, no Brasil e em contextos de profundas desigualdades.

1.1 – Deliberação e justificação

No que se refere à deliberação, em geral, a democracia se vale pela regra de que as decisões tomadas devem ser aquelas em que há um acordo entre a maioria (SILVEIRINHA, 2005) por meio da discussão de razões. Assim, ela está intimamente ligada ao processo de colocar em debate as questões que se intencionam tornar públicas, coletivas. A maneira como estes atores envolvidos deliberam, colocam seus interesses, pautas e questões é um viés importante para entender a dinâmica da participação e da prática democrática.

Neste sentido, os estudos sobre a crítica pública conduzidos por Boltanski (2000) é essencial para dar conta do universo de justificações elencadas pelos indivíduos num processo de deliberação. Em parceria com outros autores, como Thèvenot e Chiapello, Boltanski desenvolveu pesquisas em torno da crítica e dos processos de disputa onde há a contraposição de argumentos na busca de uma legitimação.

Para tanto, Boltanski estabelece alguns pressupostos. O primeiro deles é que os atores possuem uma capacidade crítica e de pôr em prova seus argumentos. Estes não agem como que resultado de uma estrutura social enculcada, como aponta Bourdieu.

Bolstanki considera também que não é possível conceber a priori o resultado das disputas, pois é por meio da interação que a legitimidade se molda, a partir da escolha dos argumentos e provas a serem apresentadas. Assim, os indivíduos que se envolvem num processo de deliberação estão imersos num jogo de convencimento, aprovação e reprovação.

Ao mesmo tempo, conforme Juhem (1994), Boltanski não estabelece um programa inscrito nas pessoas alterando modelos, mas na possibilidade da crítica

romper construções determinísticas. Para ele, a característica pessoal de cada ator – mulher, homem, empresário, criança, juiz, réu – não importa para entender a mobilização de justificações. Ele coloca no campo do conflito de argumentos o seu ponto de observação. Não é quem fala, mas o que se fala. Entretanto, este é um ponto em que Boltanski é fortemente criticado. Ele mesmo reconhece que é preciso haver cuidado para não resumir a ação dos indivíduos em disputa ao discurso em si. No entanto, é por trazer a validade das justificações como objeto possível de ser observado e de revelar a dinâmica das relações de indivíduos num regime de disputa que seu trabalho se torna relevante.

Boltanski também não explica porque alguns argumentos se impõem a outros. Sua preocupação é demonstrar que existem gramáticas formadas por ordens de “grandezas” compartilhadas, as quais os atores se remetem para fundamentar suas justificações. Aquelas justificações mais aceitas revelam uma proeminência de uma gramática em relação à outra.

Todavia, buscamos estabelecer uma relação entre as relações políticas existentes no território e os regimes de legitimação moral encontrados nas deliberações, de forma a apontar tensões entre o modelo proposto e a realidade onde se desenvolvem as ações. Entendemos ainda que a construção teórica de Boltanski permite entender, como aponta Cefai (2009), que não existe apenas um regime de justificação mobilizado, mas diversos que podem coexistir num mesmo espaço de disputa, o que demonstra um conjunto de valores que se relacionam, colidem e disputam a validade naquele espaço de disputas. Subjaz aqui uma premissa pluralista acerca das orientações valorativas suscetíveis de orientar os modos de justificação dos atores que percebem em cada *citè* uma ordem de legitimação específica.

Neste sentido, consideramos as deliberações no território a partir da concepção de justificação cunhada por Boltanski na qual ele identificou os regimes de disputa orientados pela justiça, onde as justificações são remetidas a um conjunto argumentativo que legitima o que é melhor ou pior, bom ou ruim, justo ou injusto. A este conjunto de valores que emanam da legitimação moral da disputa ele chamou de *citè*. Esta seria um sistema de códigos e valores comuns que orientam as ações dos indivíduos. (LEMIEUX, 2009).

Boltanski percebeu ainda que os argumentos dos atores em disputa, as justificações e provas apresentadas por eles eram remetidas a esta gramática de valores que estipulava uma ordem de grandeza moral. Ou seja, eles apoiavam suas justificações em uma escala de valores existente e compartilhada de forma a buscar o apoio de outras pessoas para sua demanda. Ele apontou ainda que essa ordem de grandeza se refere a uma concepção específica de justiça e que quanto mais compartilhado fosse o sentido de justiça presente naquela justificação, mais aceitável seria o argumento. É o que foi denominado de processo de dessingularização. Este se processa pelo fato de pegar uma demanda particular e conseguir colocá-la enquanto um problema público, compartilhado por um grupo e legitimado por uma ordem de grandeza.

Ao considerar um conjunto de justificações seria então possível perceber uma escala valorativa. A *citè* não seria física, mas uma construção abstrata que emana dos valores morais característicos de uma determinada origem. O ponto fulcral da cidade, para Boltanski, é a disputa e o debate que se constituem a partir de uma noção específica de bem comum. Assim, Boltanski construiu uma tipologia – baseada nos escritos da Filosofia Moral e Política – para modelar as cidades (BOLTANSKI & THÉVENTO, 1999; BOLTANSKI, 2000):

a) **Cidade Inspirada:** se constitui a partir da obra “A Cidade de Deus”, de Santo Agostinho. Nesta, a grandeza é concebida a partir de uma **relação imediata com um princípio exterior, fonte de toda grandeza**. É o império exclusivo da criatividade com valor moral legítimo.

b) **Cidade Doméstica:** oriunda a partir de um comentário de “A política tirada das Sagradas Escrituras”, de Bossuet. Nesta a magnitude das pessoas depende de suas **posições hierárquicas** numa cadeia de dependências pessoais. O vínculo político é concebido como um resultado do laço geracional, ou seja, da filiação, que conjuga a tradição e a proximidade.

c) **Cidade de Renome/Opinião:** baseada no “Leviatã”, de Hobbes, especificamente no capítulo sobre a honra, a grandeza é estabelecida pela opinião dos outros, tendo na **reputação** seu bem maior. Depende mais da estima e do crédito das pessoas de uma coletividade. É o espaço da fama.

d) **Cidade Cívica:** constituída a partir “Do Contrato Social” e “Discurso sobre a Origem e os Fundamentos da Desigualdade”, de Rousseau. O “soberano” não está mais fincado na figura de um príncipe, mas é formado por todos, quando cada um renuncia sua condição particular, baseado na noção de igualdade das pessoas perante a lei. Prevê na solidariedade, na participação ou na luta um princípio maior de conduta, onde a dignidade comum está atrelada a busca dos direitos cívicos.

e) **Cidade Mercantil:** extraído de “A Riqueza das Nações”, de Adam Smith, os vínculos entre as pessoas se estabelecem a partir das trocas de bens. A **riqueza** é o valor legítimo compartilhado. É um território povoado pela estratégia, o dinheiro, o benefício, os resultados e os preços.

f) **Cidade Industrial:** a partir das obras de Saint-Simon, nesta cidade, a grandeza se funda na eficácia e eficiência determinando uma escala de capacidades profissionais. Associada ao mundo do trabalho e à produção dos bens materiais. É onde reina a eficácia e o rendimento futuro e está permeado por experimentos, especialistas, máquinas, operadores, profissionais.

Além destas citês, num trabalho mais recente, Boltanski e Chiapello (2009) sugerem uma sétima cidade que caracterizaria as relações contemporâneas de mobilidade dos trabalhadores altamente qualificados: a **cidade de projeto**⁵. Esta se caracteriza pela possibilidade dos indivíduos se tornarem “nômades” em um conjunto de redes de relações estabelecidas com outras pessoas. O princípio de grandeza é estabelecido pela quantidade de elos que um indivíduo é capaz de estabelecer – o valor é medido pela atividade e pelas conexões.

Assim, a partir da tipologia construída pelos trabalhos dos autores montamos inicialmente uma grelha referencial a partir da qual poderíamos analisar a deliberação no Litoral Norte de Alagoas. Entretanto, esta classificação não deve ser tomada como uma estrutura fechada, mas como um convite à investigação dos momentos de prova (CEFAÏ, 2009). A estrutura é substituída por uma arquitetura complexa da ação que depende da situação, da pessoa e do coletivo.

1.2 – Patronagem e relações políticas

Antes, no entanto, ao aderir a um quadro teórico não nos ausentamos do exercício da crítica, destacando seus limites e possibilidades a partir da realidade empírica. Neste sentido, entendemos que os princípios de justificação exteriorizados

⁵A denominação é uma paráfrase da expressão “gestão por projeto” (IZQUIERDO, 2004, p. 23). Como aponta Izquierdo (2004), a palavra “projetos” dá conta da mobilidade e temporalidade das conexões, que são estabelecidas apenas para atender um determinado projeto e logo são desfeitas e já conectadas a outros projetos.

pelos indivíduos envolvidos numa situação de disputa, crítica e deliberação revelam também relações circunscritas no espaço social e que orientam a ação. Assim, no recorte da pesquisa, torna-se necessário entender também como se dão as relações políticas fora do colegiado e como a crítica é encarada no território. Trilhando este caminho, fizemos a caracterização das relações políticas por meio da noção de patronagem de forma a identificar as relações de hierarquia e contrárias à proposta do programa⁶.

Constituído a partir de duas bases – a troca de favores e a personificação de estruturas de poder – Lanna (1995) desenvolve um trabalho sobre troca e patronagem no nordeste brasileiro. O autor aponta a importância de um sistema de troca de favores e dependência fundado em aspectos diversos, dos quais ele analisa as questões econômicas, políticas ou religiosas. Seu objetivo é fazer uma etnografia da troca no nordeste brasileiro, a partir de uma releitura da noção de dádiva estudada por Marcel Mauss. A validade de suas reflexões se reflete por dois aspectos importantes: a sua teoria nasce da análise de uma experiência no Nordeste brasileiro⁷ e dá conta de um processo que engloba características de hierarquia atrelada a diversas origens.

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

No seu trabalho, o principal esforço do autor é descrever as trocas que se estabelecem em torno da figura do “patrão”. E este patrão não circunscreve apenas o empregador, o chefe numa relação econômica, mas todas as figuras que mandam numa relação de troca. Esta “autoridade patronal” pode ser estabelecida por diversos aspectos: econômico, político, meritocrático, discursivo, religioso, monopólio da violência, entre outras. Aqui, podemos fazer uma interconexão entre o que Lanna chama de patrão e as ordens de legitimação moral encontradas em Boltanski. Em cada ordem existe um padrão, um conjunto de características que prevalece e estabelece uma escala valorativa. Assim, o patrão está no topo da escala valorativa, está no centro dos aspectos importantes em uma determinada gramática social, que nem sempre se estabelece por escolha livre do ator, mas por um conjunto de condições, fatos e experiências que se encontram em suas trajetórias.

Ao mesmo tempo, entendemos que esta posição não ocorre única e diretamente de um cálculo estratégico de manipulação da realidade. Mas de uma leitura destes códigos valorativos e apropriação dos valores compartilhados por aquele grupo ou espaço social. Neste sentido, o patrão pode ser o prefeito, o fazendeiro, o usineiro, o padre, o líder comunitário, o servidor público, o ator de televisão, entre outros.

⁶ Vale ressaltar que Boltanski percebe que a atuação das pessoas nem pode ser tomada sem considerar a busca de poder, nem ignorando a presença de forças e hierarquias sociais. Entretanto, sua preocupação é construir uma teoria que dê conta dos regimes de justificação e não do “porquê” de suas prevalências.

⁷ Este não significa apenas a falta de som, mas a ação não-reivindicatória provocada pela hierarquia e submissão ao patrão. Este conceito será melhor clarificado na seção seguinte, na caracterização da patronagem.

Ainda neste sentido, Lanna destaca um aspecto muito importante nas relações de patronagem e troca no nordeste: o silêncio. Este é caracterizado pela “não crítica”, pela “não reivindicação” pública. Ao não reclamar seus direitos, os indivíduos de uma população entendem que na submissão ao “patrão” está a esperança de acesso aos direitos. Um paradoxo, como aponta Lanna, onde o silêncio expressa “uma confiança de uma futura cidadania” e a possibilidade de convivência no respeito das leis impessoais. Percebemos isto claramente quando numa das reuniões observadas por este trabalho, um dos membros do colegiado disse a seguinte fala: “Aqui, nós não podemos contrariar o prefeito. Se ele ficar com raiva, ele não libera mais nada.” (Entrevistado 1).

Além da dependência, este sistema se mantém também por meio da violência que é tanto um mecanismo de manutenção da relação e também de disputa intrapatronal. Neste último caso, a violência é fundamental para a “constituição das estruturas de troca de dívidas que organizam as relações entre patrões e aquelas dos patrões com seus empregados” (LANNA, op cit, p.32).

Percebemos enfim, diante destas questões, que há uma real tensão entre a proposta de democratização das relações políticas por meio da participação e a realidade social marcada por uma tradição política verticalizada e um espaço social fundamentado em relações hierárquicas e de patronagem. Não há, em toda a trajetória política alagoana, o registro de movimentos perenes surgidos na sociedade civil⁸ questionando os processos políticos ou mesmo reivindicando espaços de deliberação como forma de obtenção de acordo entre aqueles que estão no poder e camadas mais periféricas.

2. Entre a vocalização e a cultura do medo

De forma a conseguir encontrar as respostas para as questões levantadas nesta pesquisa, construímos um caminho metodológico que nos permitiu a operacionalização da análise. Primeiramente, decidimos por seguir uma abordagem qualitativa, podendo assim colocar em destaque as lógicas que subjazem a ação dos participantes. Neste sentido, utilizamos primordialmente a observação participante. A observação se deu durante 6 meses não sequenciais nas reuniões do colegiado. Utilizamos a observação porque entendemos que a justificação ocorre em uma situação de interação que precisa ser percebida no momento em que se desenvolve.

De forma a auxiliar as informações coletadas durante a observação e aprofundar nossa percepção do universo de valores compartilhados pelos indivíduos recorremos também a entrevistas. Foram 13 entrevistas realizadas de novembro a dezembro de 2010. Em todas elas, a fala foi gravada com a ajuda de um aparelho de MP3 (*Media Player 3*) e depois descrita para posterior análise.

Por meio das entrevistas pretendíamos reconstruir o espaço de interação social coletiva, ou seja, as relações políticas existentes no território do Litoral Norte em torno da crítica. Tratamos ainda dos assuntos que mobilizavam os informantes a deliberar e quais suas justificações. Entrevistamos os membros formais que estavam há mais tempo no colegiado de forma a buscar uma racionalização auxiliada pelo tempo de atividade sobre a deliberação. Buscamos com eles também reconstruir episódios de deliberação e buscar informações que nos auxiliassem a entender a atual configuração do colegiado e também características da patronagem.

As entrevistas foram semiestruturadas e antes de iniciarem foi feita uma apresentação dos assuntos a serem tratados de forma a deixar o entrevistado ciente

⁸ Como mostra Melo (2000) não houve, por exemplo, uma liga camponesa perene no âmbito rural alagoano. Almeida (2004) mostra como mesmo na capital, em espaços urbanos, os movimentos sociais e grupos associativos são criados a partir da ação do Estado para mobilização.

das informações que iria prestar. Além disso, utilizamos um roteiro de entrevista, previamente elaborado e igual para todos os entrevistados, de forma a facilitar a interpretação dos dados colhidos. Ao mesmo tempo, a partir das respostas oferecidas pelos entrevistados, acrescentamos outras questões pertinentes ao esclarecimento de pontos que se mostraram relevantes.

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

Por fim, utilizamos ainda a análise de documentos e a pesquisa bibliográfica. A análise de documentos se centrou na análise do PTDRS e nos documentos de referência do programa:

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

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

A pesquisa bibliográfica foi utilizada para resgatar, a partir da produção já existente, a formação política alagoana e a construção social da deliberação em Alagoas. Os dados da pesquisa bibliográfica foram analisados em conjunto com as informações prestadas nos territórios. A partir da definição acima, escolhemos a análise de conteúdo (BARDIN, 2009) como instrumento de análise dos dados coletados. Assim buscando uma ligação entre a teoria que baseou este trabalho e a nossa ferramenta de análise, construímos um caminho de classificação e definição de indicadores que permitissem uma coerência dos pontos levantados por este trabalho.

Os dados e informações obtidas foram então analisados a partir do que estava proposto na teoria de Boltanski e que se constituiu como questão desta pesquisa: os

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

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

3. Considerações a partir do Litoral Norte de Alagoas

Como o próprio nome já identifica, o território onde a pesquisa foi realizada localiza-se na região do litoral mais ao norte do Estado e tem características históricas e sociais marcadas pela proximidade do centro administrativo, uma matriz econômica centrada na produção de açúcar e álcool e um dos principais destinos turísticos do nordeste. Todos os municípios que compõem o território do Litoral Norte possuem lavouras de cana e três das 25 usinas alagoanas ficam na região: Santo Antônio, em São Luiz do Quitunde; Santa Maria (ex-Usina Santana), em Porto Calvo; e Camaragibe, em Matriz do Camaragibe. O território do Litoral Norte é vizinho ao território da Mata Alagoana, onde há também uma forte presença da agroindústria da cana⁹.

Assim como os negros escravos eram a principal mão de obra dos engenhos fundados no litoral norte, ainda hoje grande parte dos trabalhadores rurais não são proprietários de suas terras, mas empregados assalariados formais e informais das lavouras de cana¹⁰. Neste sentido nossos entrevistados destacam:

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

Neste trabalho, consideramos que esta realidade de extrema desigualdade econômica é um dos pontos de partida para entender as relações de dependência e hierarquia, que também se manifestam em outras instâncias da vida social e geram diversos fenômenos.

⁹ Esta proximidade gerou certa dificuldade de divisão, onde o município de Jundiá, por exemplo, poderia tanto pertencer ao Litoral Norte quanto à Mata Alagoana.

¹⁰ Do total dos ocupados no setor agrícola, cerca de 79,5% são empregados temporários, 94,6% dos quais não possuem nenhuma proteção social, indivíduos que estão no trabalho informal (Fonte: PTDRS Litoral Norte)

Apesar da forte presença de movimentos sociais de luta pela reforma agrária em alguns pontos do território, a reivindicação e a crítica colocadas em torno do debate e das relações políticas são movidas ainda pelo silêncio. Enquanto, muitos trabalhadores se mobilizam nos acampamentos e assentamentos, muitos outros operam suas ações seguindo as regras do jogo político e submetendo-se às relações hierarquizadas.

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

3.1 – Quem é o patrão?

Durante a pesquisa percebemos, inicialmente, o patrão personificado na figura do gestor público – prefeito, secretário, servidor público – ou de qualquer pessoa que detivesse poder de decisão sobre os recursos públicos na região – gerente de banco, técnico de assentamento, representante do governo estadual ou federal. Esta personificação gerava uma polarização da crítica em torno da figura do gestor público como “culpado” pelos problemas sofridos pela população e pelas comunidades.

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

Você veja bem. Ali quem atua nem é o prefeito, mas a mulher do prefeito. O que ela faz: ela providencia um carro para pegar o agricultor em casa e ir levar. E ela já marca as reuniões para de noite, para o agricultor não ter como vir pra cidade e depender do transporte dado por ela. Assim, como é que a pessoa vai reclamar. Ela conquista logo e assim ninguém leva a reclamação diretamente. Nem ousa falar nada. (ENTREVISTADO 7)

Esta fala revela aquilo que Lanna aponta como dádiva, na sua construção sobre a patronagem. Esta não é apenas um presente em si, mas qualquer favor ou benesse. No caso específico desta fala, a disposição de um carro público para pegar um agricultor e levar para uma reunião com o prefeito da cidade onde seriam debatidos temas ligados à agricultura familiar seria o suficiente para silenciar a crítica e garantir uma postura mais passiva em relação ao patrão – prefeito e família do prefeito.

Ao mesmo tempo, o sistema de troca e de silêncios gera um “respeito” tácito acordado pelas partes. A quebra desta situação de submissão pela crítica gera punição. A crítica política torna-se também uma afronta pessoal.

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

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

Tanto, que depois de passar quase 9 meses no hospital, quando fiquei boa ele me chamou para trabalhar com ele, queria me dar um “carguinho” na prefeitura. Eu disse não. (ENTREVISTADO 4).

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

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

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

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

4.2 – A deliberação no colegiado

Já a observação da deliberação dentro do colegiado revela que apesar de tratar de temas diferentes – apicultura, câmara temática, educação do campo – os principais pontos de críticas são o direito de opinar e intervir na vida pública. No entanto, ao olharmos os encaminhamentos dados a estas críticas, nenhum deles prevê uma ação direta dos membros do colegiado para cobrar ou criticar publicamente esta postura inferiorizada. O colegiado torna-se uma grande caixa de ressonância das reclamações, mas o eco não gera uma ação específica. Isso demonstra que dentro do colegiado, falando entre “iguais”, estes representantes saem da postura de silêncio e partem para a reivindicação. Entretanto, quando é para retornar ao espaço público das relações políticas fora do colegiado, eles retornam a uma posição de resignação. Isto se colocou claramente na reunião 2, quando um dos membros acusou a CIAT (nomenclatura antiga dos colegiados) de ser um falso profeta.

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

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

Este sentimento revela uma ordem de legitimação que se centra também na eficácia. Diante disso, percebemos que para os membros é preciso resultados práticos

do debate político. Esta questão remete à cidade industrial de Boltanski, onde a produção e a eficiência tornam-se a característica maior daquele determinado universo de deliberações. Estes resultados esperados têm grande relação com a geração de renda para a região. A melhoria da vida significa o desenvolvimento da região; o desenvolvimento da região significa mais possibilidades de trabalho e dinheiro no bolso das camadas pauperizadas. Esta é uma ordem de legitimação típica da cidade mercantil, descrita no trabalho de Boltanski.

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

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

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

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

Ainda se referindo aos valores que frequentemente emanam das reivindicações dos membros do colegiado podemos destacar a questão do desenvolvimento. Esta é atrelada à questão de que as comunidades, associações, agricultores, pescadores ou outro grupo tenha condições de gerar trabalho e renda. É muito comum encontrar nas falas a questão do desenvolvimento da região atrelado ao combate à pobreza, financiamento da agricultura e capacidade de produção e comercialização de seus produtos. Assim, o homem do campo “seria feliz”. Ele não precisaria deixar suas famílias nem os jovens deixariam suas casas para viver na cidade grande.

Neste sentido, a esperança de um futuro melhor e mais feliz tem ligação com a melhoria das condições materiais da população da região. Ainda nesta perspectiva percebemos uma ordem de legitimação semelhante àquilo que Boltanski aponta

como cidade mercantil, onde o foco está na troca de bens, geração de capital e riqueza. Entretanto, diferentemente da cidade mercantil, onde opera uma lógica individualista e estratégica, o foco na geração de lucro vem atrelado também de um sentimento familiar e de pessoalidade que teria ligação com a ordem de legitimação circunscrita na cidade doméstica. A manutenção da família e a proteção daqueles que fazem parte do grupo, mesmo sem laços consanguíneos, mas com laços afetivos, convive com a busca de melhores condições de vida.

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

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

Entretanto, apesar das dificuldades para a quebra do silêncio nas relações cotidianas, eles consideram um avanço a criação de um espaço onde eles podem ter voz. O colegiado acaba por se tornar um megafone das angústias e problemas das comunidades que encontram neste espaço um lugar de participação. Esta é uma questão paradoxal, pois a manutenção desta situação de discurso e não de prática, é um fato resultante, podemos suspeitar, da própria tradição política da região, que também leva muitos a desistir da própria participação.

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

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

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVRITZER, Leonardo (coord.). **A sociedade civil e a democratização**. Belo Horizonte, Del Rey, 1994.

_____ (org.). **A participação social no nordeste**. Belo Horizonte, UFMG, 2007.

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

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

_____ & CHIAPELLO, Ève. **O novo espírito do capitalismo.** São Paulo, WMF Martins Fontes, 2009.

BRASIL. 2005a. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de desenvolvimento Territorial. **Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil.** Brasília. Série Documentos Institucionais SDT, número 01. (30p.)

_____. 2005b. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de desenvolvimento Territorial. **Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil.** Brasília. Série Documentos Institucionais SDT, número 03 (31p.)

CEFAÏ, Daniel. Como nos mobilizamos? A contribuição de uma abordagem pragmatista para a sociologia da ação coletiva. **In: Dilemas**, vol. 2, n. 4, abr/mai/jun, 2009.

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

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

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

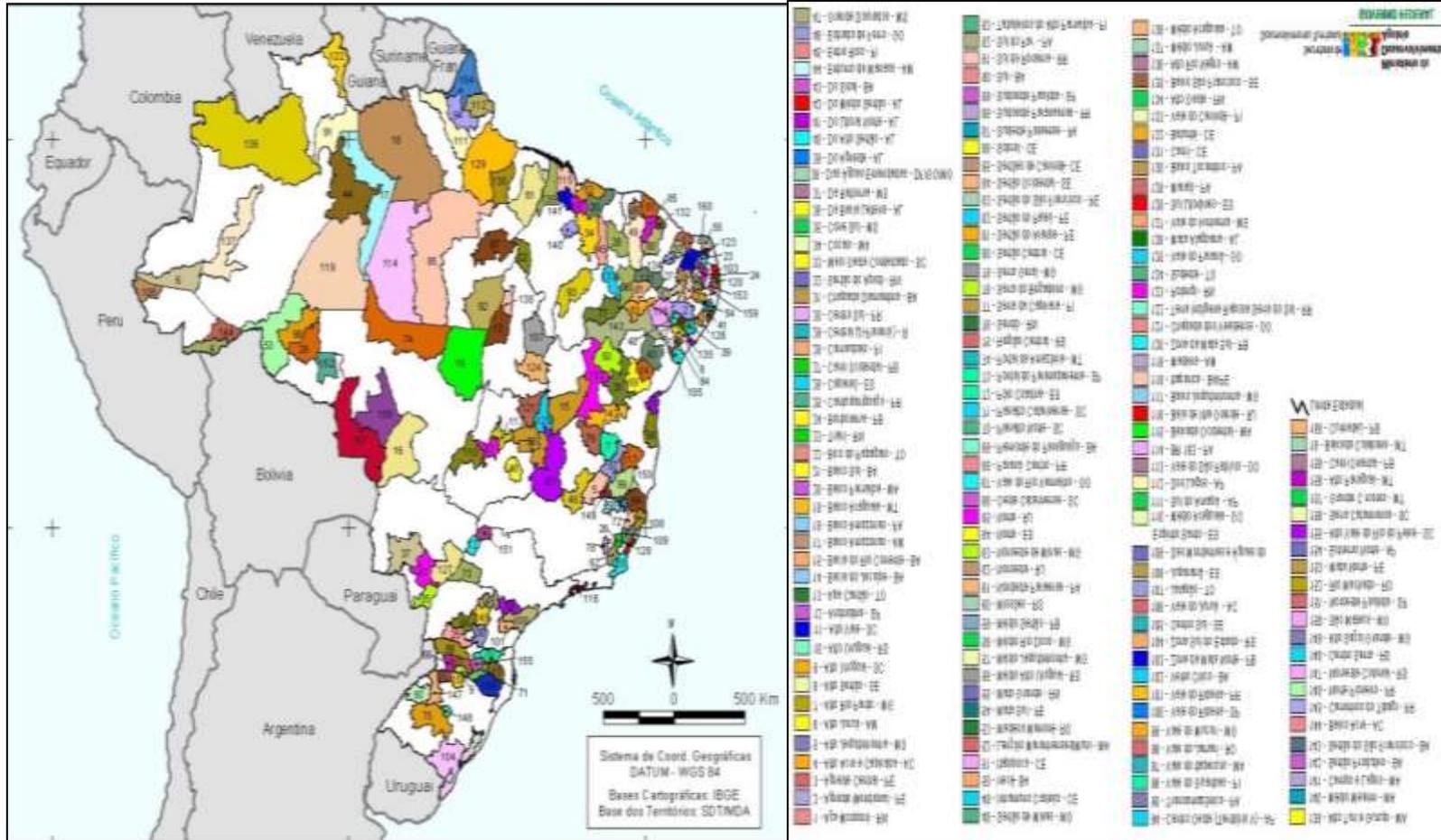
SILVEIRINHA, Maria João. Democracia deliberativa e reconhecimento: repensar o espaço público. **In: João Carlos Correia (org.). Comunicação e Política.** Covilhã, Estudos em Comunicação, 2005. p.139-169

Sites pesquisados

Sistema de Informações Territoriais – MDA

ANEXO 1

Territórios Rurais no Brasil



Fonte: Sistema de Informações Territoriais/Secretaria de Desenvolvimento Agrário/Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2003. Acesso em julho/2008: www.sit.mda.gov.br

ANEXO 2

Territórios Rurais no estado de Alagoas



Fonte: Sistema de Informações Territoriais (SIT), 2012. Disponível no endereço sit.mda.gov.br