



Do normativo ao empírico: participação da sociedade no Programa Nacional de Crédito Fundário no Piauí

Francisco Robert Bandeira Gomes da Silva

*Aluno de Doutorado em Sociologia – UECE
Professor da Faculdade Estácio de Teresina*

Maria D’Alva Macedo Ferreira

*Doutora em Serviço Social – PUC-SP
Professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFPI*

Resumo

O intento desta pesquisa foi verificar como se dá na prática a participação da sociedade piauiense no Programa Nacional de Crédito Fundário (PNCF). Essa preocupação surgiu ao se constatar que o Piauí é um estado brasileiro marcado pela oligarquização do poder, com práticas clientelistas, e que o âmagô do PNCF é democrático, com participação efetiva da sociedade pautada pela autonomia e o controle social. A junção desses dois sistemas com essências opostas resultou, em Piracuruca-PI, nas seguintes constatações: a) por meio de análise quantitativa, observou-se uma forte participação da sociedade civil no PNCF; b) sob uma perspectiva qualitativa, observou-se que o Centro de Educação e Assessoria Ambiental (CEAA), único responsável pela assessoria técnica dos assentamentos em Piracuruca, está presente em todo o processo, desde a formação das associações, na aprovação das propostas no Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável e até na composição do Partido dos Trabalhadores (PT), mesma sigla partidária do atual governador.

Palavras-chave programa nacional de crédito fundário; participação; autonomia; controle social; clientelismo; oligarquia.

Conhecer: debate entre o público e o privado

2018, Vol. 08, nº 20

ISSN 2238-0426

DOI: 10.32335/2238-0426.2018.8.20.1051

Licença Creative Commons Atribuição

Abstract

The purpose of this research was checking how the Piauí society's participation actually takes place in the Brazilian National Land Credit Program (PNCF). This concern arose when it was found that Piauí is a Brazilian state marked by oligarchization of power, with clientelist practices, and that the PNCF's core is democratic, with effective society participation based on autonomy and social control. The combination of these two systems with opposite essences, in Piracuruca, Piauí, Brazil, has resulted in the following findings: a) through quantitative analysis, there was a strong participation of civil society in the PNCF; b) from a qualitative perspective, it was observed that the Center for Education and Environmental Assessment (Centro de Educação e Assessoria Ambiental – CEAA), which is the sole responsible for technical advice on settlements in Piracuruca, has been present throughout the process, since the creation of associations, in the approval of proposals at the Municipal Council for Sustainable Rural Development, and even in the composition of the Brazilian Workers' Party (PT), the same political party acronym to which the current governor belongs.

Key words brazilian national land credit program; participation; autonomy; social control; clientelism; oligarchy.

Introdução

Desde os anos 1990, o Estado brasileiro vem adotando medidas sociais que estimulam a participação da sociedade nas políticas públicas. Tais iniciativas vão de encontro a uma cultura política carregada de práticas predatórias do espaço público, como o clientelismo e o corporativismo. Assim, questiona-se:

- Como uma prática participativa da sociedade se sobressai em um contexto no qual a cultura política tem altos teores de clientelismo e oligarquia?

Para analisar a participação da sociedade nas políticas públicas, o Estado brasileiro iniciou, com o advento da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e reforçada pela aprovação do Plano Diretor de Reforma do Estado (de 1995), uma descentralização em duas frentes: a) uma vertical, onde a União repassa investimentos sociais e fiscais para estados e municípios; b) outra horizontal, onde o Estado convoca a sociedade a participar diretamente das políticas públicas.

É importante frisar que a entrada da sociedade na cena política é obra do próprio Estado, trata-se de um movimento de indução à participação da sociedade em busca de transparência nas ações e finanças, tal como observa o Banco Mundial, em seu relatório de 1997 (Costa, 1998).

Metodologia

Esta investigação é uma pesquisa qualiquantitativa, de cunho bibliográfico e documental, que examina a experiência de participação social no Programa Nacional

de Crédito Fundiário (PNCF), tomando por base as ações desenvolvidas no Estado do Piauí, como previsto por meio de Associações dos Trabalhadores Rurais, Sindicatos dos Trabalhadores Rurais e Conselhos de Desenvolvimento Rural. Assim, constitui objeto privilegiado para a investigação das relações entre Estado e sociedade.

Entretanto, o que a pesquisa questiona transpassa os muros do cálculo quantitativo, pois o que se deseja é perceber os instrumentos de que a sociedade civil e o Poder Público estadual se valem para chegar aos números que o Piauí alcança no PNCF. Assim, via análise qualitativa, procura-se expor os impactos, as mudanças, as transformações e a influência política que a sociedade civil sofre ou não em matéria de participação.

Para satisfazer tal esforço de investigação foi necessário, em primeiro lugar, delimitar o espaço geográfico da pesquisa, isto é, a investigação se restringe à análise do PNCF em Piracuruca, município ao norte do Piauí, que dista 196 km da capital, Teresina. Piracuruca foi eleita como área empírica pelo seguinte motivo: trata-se do único município do Piauí que implementou pelo menos um assentamento por ano no período de 2002 a 2006 – recorte temporal referente à meta do Governo Federal de assentar 130.000 famílias. Assim, foram objetos da pesquisa 6 assentamentos, 1 prestadora de assessoria técnica e o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável do município de Piracuruca

A pesquisa tem caráter predominantemente qualitativo, haja vista que há poucos trabalhos exploratórios sobre esse tema nessa perspectiva metodológica, imperando os de tipo quantitativo. As técnicas de pesquisa utilizadas do universo qualitativo são: o diário de campo; a análise documental; e a observação direta.

A utilização do diário de campo e a observação direta se fez presente nas visitas realizadas aos assentamentos, nas conversas informais com os assentados, com o presidente do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, com a presidente da Centro de Educação e Assessoria Ambiental (CEAA) e com pessoas envolvidas no processo de implementação dos assentamentos, tais como o técnico do Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural do Piauí (EMATER), assentados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e representantes do Partido dos Trabalhadores (PT) no município.

A análise documental privilegiou as atas das reuniões e os estatutos de associações como Canto do Veado, Data Poços, Cruz Data Sítio, Celeiro de Deus, Coivaras e Santo Antônio, verificação que se deu desde sua fundação até os dias atuais, os além de projetos de investimento dos assentamentos, da ata do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável e de documentos do CEAA, que atua na prestação de assessoria técnica aos assentamentos do PNCF em Piracuruca. A verificação desses documentos se deu via análise de conteúdo e em comparação com a normativa do PNCF – por meio de seu manual de operações. Objetivo da verificação documental foi observar: a) nas associações, a coesão da associação, a contratação da equipe técnica, a criação da associação, a rotatividade democrática da diretoria (se há ou não troca democrática da diretoria), o conhecimento

técnico do PNCF; b) no Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável, as aprovações e reprovações de propostas técnicas e a rotatividade democrática da diretoria; c) na prestadora de assistência técnica, a missão, o ano de criação, as atividades desenvolvidas.

A participação da sociedade civil no programa nacional de crédito fundiário

A reforma administrativa ocorrida em 1995 inaugura a institucionalização da participação da sociedade civil no espaço público. Trata-se de substituir a “administração pública burocrática misturada a práticas clientelistas ou patrimonialistas por uma administração pública gerencial, que adota os princípios da ‘nova gestão pública’” (Pereira, 1999, p. 6). A referida reforma transfere os serviços sociais e científicos, que eram prestados pelo Estado, para organizações sociais, com o intuito de gerar controle social direto e de afastar as práticas clientelistas das políticas essenciais para o desenvolvimento social.

O incremento da participação da sociedade visa a produzir um controle social que se mostrava defasado nos períodos anteriores. Assim, de acordo com a Controladoria Geral da União ([CGU], 2012, p. 16), é essencial para o funcionamento justo da Administração Pública “a participação dos cidadãos e da sociedade organizada no controle do gasto público, monitorando permanentemente as ações governamentais e exigindo o uso adequado dos recursos arrecadados”.

A participação institucionalizada da sociedade civil: caso do crédito fundiário

Com a promulgação da CF/1988, os movimentos sociais obtiveram muitos avanços, dentre eles se destacam: o artigo 10, que assegura a participação dos trabalhadores e empregados nos colegiados em que seus interesses profissionais ou previdenciários são objeto de discussão e deliberação; o artigo 194, que assegura o caráter democrático e descentralizado do sistema previdenciário; o artigo 198, que determina que os serviços de saúde sejam prestados com a participação da comunidade. Além de constarem outros artigos da CF/1988, que atribuem a participação da sociedade civil nas políticas públicas como forma de controle social dos gastos e da execução dos serviços prestados pelo Estado.

A partir de 1988, o formato da participação da sociedade toma rumos que vão de encontro à noção de controle social, isto é, haverá participação da sociedade como garantia de um funcionamento fiscalizado das políticas públicas no Brasil. Em comparação ao período reivindicatório, observa-se a institucionalização da participação, assim, passa-se de uma participação reivindicatória, sem organização institucional, para outra institucionalizada e parceira do Estado.

Programa Nacional de Crédito Fundiário

O PNCF faz parte do Ministério do Desenvolvimento Agrário, via Acordo de Empréstimo n. 7037-BR com o Banco Mundial. O objetivo central do programa é contribuir para a redução da pobreza rural mediante o acesso à terra, isto é, o financiamento reembolsável de assentamentos (Brasil, 2004).

A novidade do PNCF, em relação a outras iniciativas anteriores, é que esse projeto tem, como os atores principais, seus beneficiários. São os trabalhadores sem-terra e com pouca terra, organizados em associações, que participam de forma central de todo os processos de implementação desse programa. A participação se dá com a mobilização dos sindicatos, ao multiplicarem as informações do plano para os possíveis beneficiários, que se organizarão em associações e elaborarão toda a proposta de financiamento a ser analisada, primeiro, pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável e, em segundo lugar, pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável.

Assim a participação da sociedade se faria presente a cada passo de implantação das propostas de financiamento. Em primeiro lugar, os Sindicatos dos Trabalhadores Rurais e as organizações não governamentais (ONGs) recebem capacitação sobre as informações ministradas pela UTE, para que divulguem e multipliquem as informações para o público rural. As ONGs que podem participar do PNCF são aquelas que têm o caráter institucionalizado, sem fins lucrativos, de direito privado, mas prestadora de serviços públicos. Em segundo lugar, as organizações comunitárias dos beneficiários, de modo autônomo, seriam responsáveis pela elaboração das propostas de financiamento e pela asseguaração de sua continuidade.

Desde o princípio, a assessoria técnica é responsável por acompanhar os beneficiários na constituição da associação – na formação de sua estrutura e de seu estatuto, nos trâmites legais para seu registro e na capacitação para a elaboração da proposta financeira (Brasil, 2004). Desse modo, como torna público o *site* do programa, a participação e a autonomia das associações são a base de apoio desse projeto.

Em terceiro lugar, os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável “verificam a elegibilidade dos beneficiários e opinam sobre todas as propostas iniciais de financiamento, constituindo, assim, a primeira instância consultiva e de monitoramento do Programa” (Brasil, 2004, p. 9). O Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável tem 20 dias para passar as informações para a UTE via Sindicato dos Trabalhadores Rurais. “Caso isto não tenha sido feito, os beneficiários podem enviar diretamente suas solicitações à UTE” (Brasil, 2004, p. 26).

Em quarto lugar, o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural é a instância decisória em que são aprovados os Planos Estaduais de Implementação dos Programas e os Planos Operativos Anuais – elaborados pela UTE – e cada proposta de financiamento de compra e venda dos imóveis, assim como seus investimentos infraestruturais.

Nota-se, normativamente, que o Estado tem peso equiparado ao da sociedade no programa, pois as instâncias decisórias sempre passam pelos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável. Como se sabe, os conselhos, normativamente, são constituídos por 50% da sociedade civil e 50% dos indicados pelo Estado. Entretanto, a participação da sociedade civil é visualizada em todo o processo de implementação.

O intuito, de acordo com o *Manual de operações do PNCF* (Brasil, 2004), é atribuir mais poderes à sociedade civil, representada pelos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável, associações civis e os movimentos sociais organizados. Segundo esse raciocínio, o programa busca reforçar a descentralização horizontal, que compreende a vertente da participação da sociedade enquanto mecanismo que possibilita a cidadania.

O contexto político piauiense: oligarquia e clientelismo

Entende-se que, até os meados do século XX, a sociedade piauiense se instituiu com determinados traços que, embora se apresentem de modo amplo, revelam um processo organizativo que se estrutura, por um lado, em grande concentração de renda, e por outro, em um nível de vida desprovido das necessidades básicas da grande maioria da população desse estado, como reflete Martins (2000, pp. 83-86) ao asseverar que:

[...] uma sociedade marcada por um grande distanciamento de dois blocos sociais distintos, por uma grande concentração de renda e por um ínfimo nível de vida para [a] maior parte da população. [...] Uma sociedade essencialmente rural, vivendo bastante isolada em um vasto território. [...] Uma sociedade onde a maioria de seus integrantes detinha um baixo nível intelectual. [...] Uma sociedade onde se estabeleceram mecanismos extremamente sólidos de controle sócio-político

O desenrolar das contradições relacionadas ao universo da sociedade piauiense desvela uma realidade sócio-política que acaba por eclodir em conflitos ainda no século XIX, como, por exemplo, a Guerra dos Balaios.

[...] a Balaiada foi, um só tempo, luta pela liberdade e pela posse da terra, com a participação de grande número de escravos, camponeses sem-terra e pequenos

proprietários, e resistência oligárquica à hegemonia política de Sousa Martins, com a participação de grandes proprietários e oficiais da Guarda Nacional (Martins, 2002, p. 86).

Ressalte-se que, nesse contexto, constitui-se e consolida-se no estado do Piauí uma sociedade extremamente vinculada e dependente dos grandes proprietários de terra, os quais, em sua maioria, eram políticos do estado ou tinham uma relação de compadrio com políticos piauienses (Rêgo, 2001). Relação esta que contribui para a formação e sustentação de um modelo de sociedade instituída na relação entre fazendeiros e agregados, a qual se alicerça em favores, subserviência, mandonismo e, assim, torna-se um instrumento mantenedor dos currais eleitorais no Piauí.

Tal cenário é típico de uma estrutura oligárquica. Por oligarquia entende-se uma “hegemonia e permanência da dominação política de poucas famílias” (Arraes, 2001, p. 183). Em contextos oligárquicos, vislumbram-se as práticas do coronelismo e do clientelismo, cada um em sua época histórica. Para Farias (2000), há um divisor de águas que é a democratização brasileira de 1988, com o advento do voto livre. Dessa forma, antes da democracia de 1988 imperava o coronelismo e, logo após a adoção do voto livre, prepondera em alguns cenários, em particular, o clientelismo (Farias, 2000).

De acordo com Carvalho (1997), no coronelismo, a figura do coronel é central até a Revolução de 1930, pois, ao adentrar um Estado racional-burocrático, as relações assimétricas perpassam a ideia do coronel como único mediador entre os políticos e o bem público para a consecução de votos. Dessa maneira, o clientelismo é o instrumento utilizado para mediar as relações entre políticos, eleitores e dois novos atores surgidos na Era Vargas: o burocrata e o empresário.

Nesse ínterim, observa-se a convivência de duas categorias em um mesmo momento histórico. Pois, de um lado, o coronel ainda era figura importante no meio rural brasileiro, porém, não preponderante se analisada sob o ponto de vista nacional. De outro lado, o clientelismo emerge como ferramenta de peso nas relações da nova estrutura surgida na Era Vargas. O clientelismo se sobressai, principalmente, nas áreas de ocupação da população urbana, advinda do processo de êxodo rural (Martins, 1994). Dessa maneira, o que Farias (2000) demonstra é que o coronelismo desaparece totalmente com o advento do voto livre, em 1988, e o clientelismo, mesmo com a liberdade do voto, sobrevive por meio de uma mercadorização do sufrágio.

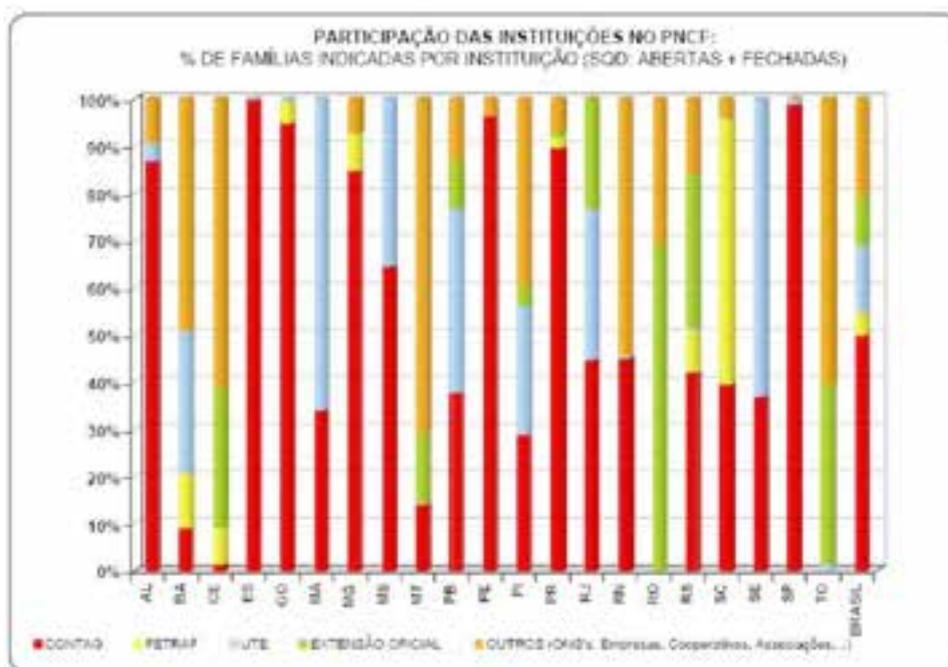
Indicadores quantitativos da participação da sociedade civil, em particular, no Programa Nacional de crédito Fundiário no Brasil e no Piauí

Usualmente, os governos utilizam dados quantitativos para medir sua atuação, calculando em números os afetados por suas ações. Assim, recorrem a gráficos e tabelas. Nesta seção, o objetivo é demonstrar a força da participação nas políticas públicas, em particular, no PNCF – com foco na participação da sociedade brasileira e piauiense nessa política.

O PNCF se destaca, em princípio, por seu grande investimento financeiro, que comprou muitos hectares de terras e neles assentou milhares de famílias. A intenção de demonstração quantitativa do PNCF é confrontar com uma realidade qualitativa (nos moldes do plano metodológico) de Piracuruca. Pois, de acordo com a revisão bibliográfica e documental realizada, constatou-se a presença de diagnósticos e indicadores que, em sua predominância, são de caráter quantitativo. Dessa forma, apresenta-se de início o impacto numérico do PNCF no Brasil para, posteriormente, verificá-lo no Piauí.

Como o PNCF é uma iniciativa do Governo Federal e conta com a participação efetiva de instituições da sociedade civil, mostra-se necessário investigar tal participação, em níveis percentuais (Quadro 1).

Quadro 1 – Participação das instituições no Programa Nacional de Crédito Fundiário



Fonte: Brasil (2009).

No Quadro 1 se demonstram os 21 estados brasileiros participantes da política de reforma agrária concebida por meio do PNCF. São destacados os níveis percentuais da participação dos atores envolvidos na indicação – de acordo com o Sistema de Qualificação de Demanda (SQD), tanto os já concluídos (fechados) como os que ainda estão em análise de documentações (abertos) – de famílias para o acesso aos recursos do programa em tela, quais sejam: a Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), a Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil (Fetraf), a Unidade Técnica Estadual (UTE), a Extensão Oficial, que geralmente pertence aos quadros do governo estadual, e, por fim, outros segmentos da sociedade civil (ONGs, empresas, cooperativas e associações). Assim, representam o Poder Público, em particular o estadual, as UTE e as Extensões Oficiais e a sociedade civil é representada pelos seguimentos Contag, Fetraf e outros.

Observa-se no Quadro 1 uma institucionalização da participação da sociedade civil, principalmente no que tange aos movimentos sociais, que antes ganhavam as ruas de maneira reivindicatória e agora formam canais institucionalizados de caráter privado de parceria com o Estado. Identifica-se, ainda, pequena presença do Estado (UTE e Extensão Oficial) no nível brasileiro em relação à expressiva presença da sociedade civil representada pela Contag, Fetraf etc., com representação por ONGs, cooperativas, associações e correlatos. Contudo, a partir do Quadro 1 pode constatar-se que realmente há participação quantitativa da sociedade civil na implementação do PNCF.

No Piauí, ainda de acordo com o Quadro 1, observa-se o mesmo que no Brasil – a forte participação da sociedade civil no programa. Entretanto, ao detalhar essa participação, observa-se uma maior presença na categoria que acolhe as ONGs, as cooperativas – praticamente as entidades que prestam assessoria técnica, representando 40% do total, incluindo a participação do Estado. Com isso, pode-se inferir que as entidades técnicas têm maior envolvimento no processo de implementação do programa, assim, visando a imprimir maior eficiência na referida política pública que, de acordo com os quadros 2 e 3, observa o crescimento desenfreado de investimentos financeiros, de famílias assentadas e de terras adquiridas.

Quadro 2: Informações sobre o PNCF nos Estados por Ano (2002-2009)

PNCF	Nordeste											Norte	
	UF	AL	BA	CE	MA	PB	PE	PI	RN	SE	PA	RO	TO
2002	Operações	0	21	10	49	4	19	14	0	0	0	0	0
	Famílias	0	681	168	1.221	102	297	241	0	0	0	0	0
	Áreas	0	15.027	6.581	32.421	735	6.036	6.690	0	0	0	0	0
	Valor SIC	0	5.369.990	806.814	7.550.000	0	1.778.068	481.919	0	0	0	0	0
	Valor SAT	0	9.126.000	2.573.500	14.688.000	1.664.000	4.916.000	3.160.000	0	0	0	0	0
SAC + SIC	0	14.495.990	3.380.314	22.238.000	1.664.000	6.694.068	3.641.919	0	0	0	0	0	
2003	Operações	9	21	21	36	23	27	52	25	15	0	0	7
	Famílias	176	816	326	980	534	344	993	453	242	0	0	199
	Áreas	2.035	14.977	10.302	23.698	12.467	9.035	25.384	7.519	1.819	0	0	4.974
	Valor SIC	1.072.061	6.569.770	1.436.288	9.793.059	2.695.814	2.281.807	8.549.538	3.223.832	826.877	0	0	0
	Valor SAT	1.681.602	3.033.783	1.609.066	3.666.629	4.524.643	3.095.909	3.208.188	2.882.113	2.402.926	0	0	2.685.798
SAC + SIC	2.753.663	9.603.553	3.045.354	13.459.688	7.220.457	5.377.716	11.757.726	6.105.945	3.229.803	0	0	2.685.798	
2004	Operações	22	16	21	33	27	7	84	52	15	0	0	0
	Famílias	407	528	256	893	402	104	1.570	754	278	0	0	0
	Áreas	4.508	11.039	8.742	20.258	8.628	2.102	41.964	15.027	2.789	0	0	0
	Valor SIC	2.279.189	4.199.916	1.758.162	3.619.718	2.584.684	918.002	14.590.330	7.042.707	3.637.919	0	0	0
	Valor SAT	3.982.107	2.680.098	3.065.631	10.764.000	3.437.638	781.926	20.672.615	11.279.799	3.988.000	0	0	0
SAC + SIC	6.261.296	6.880.014	4.823.793	14.383.718	6.022.322	1.699.928	35.262.945	18.322.506	7.625.919	0	0	0	
2005	Operações	14	22	37	59	30	37	73	85	15	0	0	2
	Famílias	190	727	425	1.930	433	521	1.428	771	287	0	0	39
	Áreas	2.080	12.460	12.822	36.936	12.332	9.987	35.548	16.451	2.753	0	0	1.019
	Valor SIC	1.922.346	12.207.274	4.440.515	12.147.233	4.076.776	4.312.043	16.083.854	5.545.985	1.952.506	0	0	0
	Valor SAT	3.163.863	3.128.479	3.175.418	8.347.587	3.016.471	3.466.963	4.991.946	14.669.141	3.824.617	0	0	1.551.420
SAC + SIC	5.086.209	15.335.753	7.615.933	20.521.820	7.093.247	7.779.006	21.075.800	20.215.128	5.777.123	0	0	1.551.420	
2006	Operações	33	16	24	83	31	44	150	155	5	0	0	8
	Famílias	358	472	361	2.421	429	540	3.113	1.049	81	0	0	186
	Áreas	3.239	7.149	8.591	43.652	8.570	10.737	73.745	22.494	826	0	0	5.461
	Valor SIC	94.310	3.987.039	4.114.095	20.398.619	2.923.708	5.262.784	34.072.434	8.994.398	794.244	0	0	0
	Valor SAT	11.334.210	3.494.868	2.330.455	9.662.629	4.525.801	4.332.892	10.456.165	23.174.761	1.473.931	0	0	6.773.667
SAC + SIC	11.428.520	7.481.907	6.444.550	30.061.248	7.449.509	9.595.676	44.528.599	32.169.159	2.268.175	0	0	6.773.667	
2007	Operações	54	22	41	38	96	29	149	133	122	0	0	157
	Famílias	578	651	514	1.199	845	334	2.514	992	238	0	0	1.017
	Áreas	5.368	11.228	12.998	22.394	18.230	6.898	58.718	20.986	2.759	0	1.647	28.699
	Valor SIC	464.527	7.697.576	5.909.021	16.482.946	6.120.033	4.614.973	31.270.411	3.469.315	734.280	0	0	0
	Valor SAT	17.388.241	4.790.330	4.213.378	6.498.588	16.025.621	2.956.879	11.307.246	21.189.575	6.366.727	0	4.524.432	39.008.503
SAC + SIC	17.852.768	12.487.906	10.122.399	22.981.534	22.145.654	7.571.852	42.577.657	24.658.890	7.101.007	0	4.524.432	39.008.503	
2008	Operações	189	38	40	0	71	26	379	92	232	0	0	149
	Famílias	204	1.131	342	0	510	278	1.734	587	232	0	0	493
	Áreas	1.954	17.138	8.630	0	11.953	6.802	43.559	14.508	3.293	0	0	13.611
	Valor SIC	1.036.442	11.281.811	4.784.021	1.575.872	1.658.516	2.827.106	14.789.377	2.765.795	0	0	0	0
	Valor SAT	7.103.796	10.405.566	2.931.529	0	12.705.205	2.483.944	16.541.246	12.368.475	8.901.047	0	509.163	18.656.229
SAC + SIC	8.140.240	21.687.377	7.715.550	1.575.872	14.363.721	5.311.050	31.330.623	15.134.270	8.901.047	0	509.163	18.656.229	
2009	Operações	73	0	2	0	15	0	310	15	68	0	0	29
	Famílias	73	0	3	0	103	0	310	34	68	0	0	133
	Áreas	504	0	191	0	2.255	0	13.723	592	900	0	0	3.557
	Valor SIC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Valor SAT	2.654.245	0	106.500	0	3.733.470	0	9.446.019	1.114.142	2.677.912	0	1.014.659	4.964.166
SAC + SIC	2.654.245	0	106.500	0	3.733.470	0	9.446.019	1.114.142	2.677.912	0	1.014.659	4.964.166	
TOTAL	Operações	394	156	196	298	297	189	1.211	557	472	0	105	352
	Famílias	1.986	5.006	2.395	8.644	3.358	2.418	11.903	4.640	1.426	0	155	2.067
	Áreas	19.688	89.018	68.857	179.359	75.170	51.597	299.331	97.577	15.139	0	2.091	57.321
	Valor SIC	6.868.874	51.313.376	23.248.915	71.567.447	20.059.531	21.994.783	119.837.862	31.042.033	7.945.825	0	0	0
	Valor SAT	47.308.066	36.659.124	20.005.477	53.654.433	49.632.849	22.034.513	79.783.425	86.678.006	29.635.160	0	6.048.254	73.639.783
SAC + SIC	54.176.940	87.972.500	43.254.392	125.221.880	69.692.380	44.029.296	199.621.287	117.720.039	37.580.985	0	6.048.254	73.639.783	

Fonte: Brasil (2009).

Quadro 3: Informações sobre o PNCF nos Estados por Ano (2002-2009)

PNCF	Sudeste				Sul			Centro-Oeste			Brasil	
	UF	SP	MG	RJ	ES	PR	RS	SC	GO	MS		MT
2002	Operações	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	117
	Famílias	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2.710
	Áreas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	67.490
	Valor SIC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	15.986.791
	Valor SAT	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	36.127.500
SAT + SIC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	52.114.291	
2003	Operações	6	67	9	10	331	1.757	455	7	0	62	2.940
	Famílias	119	582	17	128	387	1.757	455	136	0	494	9.138
	Áreas	521	11.543	319	1.044	3.453	20.233	7.427	2.051	0	9.341	168.142
	Valor SIC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	36.449.046
	Valor SAT	3.842.699	11.280.822	517.597	2.345.637	10.410.736	36.458.494	13.881.518	2.602.130	0	8.551.644	118.681.934
SAT + SIC	3.842.699	11.280.822	517.597	2.345.637	10.410.736	36.458.494	13.881.518	2.602.130	0	8.551.644	155.130.980	
2004	Operações	0	18	0	31	0	7	88	0	0	0	421
	Famílias	0	468	0	330	0	24	88	0	0	0	6.102
	Áreas	0	8.608	0	1.993	0	182	1.340	0	0	0	127.180
	Valor SIC	0	1.647.896	0	1.140.607	0	0	0	0	0	0	43.419.128
	Valor SAT	0	3.720.479	0	5.621.460	0	839.000	2.908.950	0	0	0	73.741.703
SAC + SIC	0	5.368.375	0	6.762.067	0	839.000	2.908.950	0	0	0	117.160.831	
2005	Operações	0	11	15	43	141	704	879	0	0	80	2.247
	Famílias	0	223	15	409	167	847	914	0	0	80	9.406
	Áreas	0	3.061	254	2.277	1.014	7.661	9.609	0	0	1.143	167.407
	Valor SIC	0	3.741.016	0	2.938.458	244.701	220.030	40.280	0	0	0	69.873.018
	Valor SAT	0	1.874.728	585.437	5.787.934	6.402.467	30.528.316	34.645.580	0	0	3.193.209	132.380.576
SAC + SIC	0	5.615.744	585.437	8.726.392	6.647.168	30.748.346	34.685.860	0	0	3.193.209	202.253.594	
2006	Operações	20	1	70	46	510	3.588	1.919	121	0	438	7.262
	Famílias	56	20	77	384	510	3.729	1.976	121	0	455	16.338
	Áreas	323	334	1.315	2.055	2.730	32.511	19.792	1.687	0	4.646	249.857
	Valor SIC	0	0	0	1.571.404	0	522.693	20.140	0	0	0	82.755.867
	Valor SAT	2.184.900	215.000	2.855.159	6.774.824	20.309.990	133.867.107	74.547.122	4.813.607	0	18.193.535	341.320.623
SAC + SIC	2.184.900	215.000	2.855.159	8.346.228	20.309.990	134.389.800	74.567.262	4.813.607	0	18.193.535	424.076.490	
2007	Operações	91	68	41	13	610	3.615	1.040	266	16	1.570	8.237
	Famílias	134	305	41	87	617	3.706	1.051	266	523	1.570	17.296
	Áreas	573	3.660	699	429	3.202	30.976	9.720	2.941	3.974	17.670	263.769
	Valor SIC	0	1.391.730	0	1.572.855	70.205	703.756	8.000	0	0	0	80.509.629
	Valor SAT	5.348.834	6.272.776	1.558.820	1.580.187	24.370.290	134.053.181	39.494.280	10.569.879	20.920.000	62.461.413	440.899.180
SAC + SIC	5.348.834	7.664.506	1.558.820	3.153.042	24.440.495	134.756.937	39.502.280	10.569.879	20.920.000	62.461.413	521.408.809	
2008	Operações	46	136	113	93	417	2.120	590	319	10	323	5.396
	Famílias	54	227	113	277	417	2.120	590	319	478	323	10.442
	Áreas	265	1.438	1.296	1.639	2.069	17.505	5.062	3.586	3.884	3.408	161.799
	Valor SIC	0	863.088	0	571.671	0	0	72.303	0	0	0	42.226.000
	Valor SAT	2.136.301	7.494.432	4.414.320	9.350.179	16.499.045	75.992.487	22.430.297	12.581.757	19.120.000	12.826.347	275.451.367
SAC + SIC	2.136.301	8.357.518	4.414.320	9.921.850	16.499.045	75.992.487	22.502.600	12.581.757	19.120.000	12.826.347	317.677.367	
2009	Operações	43	66	13	34	115	942	213	32	63	55	2.114
	Famílias	48	74	13	80	115	957	231	32	63	55	2.400
	Áreas	204	563	167	455	550	7.936	1.874	264	481	556	35.037
	Valor SIC											0
	Valor SAT	1.920.000	2.907.476	520.000	3.143.030	4.549.198	35.280.230	8.044.200	1.276.099	2.520.000	2.197.500	88.068.846
SAC + SIC	1.920.000	2.907.476	520.000	3.143.030	4.549.198	35.280.230	8.044.200	1.276.099	2.520.000	2.197.500	88.068.846	
TOTAL	Operações	206	367	261	270	2.124	12.733	5.184	745	89	2.528	28.734
	Famílias	411	1.899	276	1.695	2.213	13.140	5.287	874	1.064	2.977	73.834
	Áreas	1.886	29.207	4.050	9.892	13.038	117.004	54.824	10.529	8.339	36.764	1.240.681
	Valor SIC	0	7.643.728	0	7.794.995	314.906	1.446.478	140.723	0	0	0	371.219.479
	Valor SAT	15.432.734	33.765.713	10.451.333	34.603.251	82.541.726	447.018.815	195.951.947	31.843.472	42.560.000	107.423.648	1.506.671.729
SAC + SIC	15.432.734	41.409.441	10.451.333	48.398.246	82.856.632	448.465.293	196.092.670	31.843.472	42.560.000	107.423.648	1.877.891.208	

Fonte: Brasil (2009).

Há de se observar que o incremento da participação da sociedade se faz na gestão, na fiscalização e, principalmente, na execução do programa. Dentre as razões para a participação das ONGs, cooperativas e associações se mostra intrínseco um caráter mais técnico do que reivindicatório (Nogueira, 2004).

Desse modo, por meio dos números, conclui-se que existe uma descentralização das políticas públicas em seu caráter extenso à sociedade, com incrementos técnicos exigidos

pela Reforma do Estado de 1995. Entretanto, essas constatações serão comparadas adiante com o resultado empírico da investigação qualitativa.

Nos Quadros 2 e 3 se observa um dos propósitos da escolha do estado do Piauí, que figurava em 2009 como o segundo estado da União que mais recebeu investimentos financeiros, ficando atrás somente do Rio Grande do Sul. Como o PNCF privilegia a participação da sociedade, conclui-se com essas estatísticas que há forte participação da sociedade civil. A seguinte constatação do alto grau de envolvimento da sociedade no programa em tela se dá à medida que se visualizam indicadores de criações de assentamentos, pois estes, em consonância com o *Manual de operações do PNCF* (Brasil, 2004), são pleiteados diretamente pela sociedade civil (associações) e legitimados pelos Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável. Contudo, enfatiza-se: esses são dados quantitativos da política pública de redução da pobreza rural, isto é, tais dados não funcionam como balizadores de eficiência qualitativa dessa participação.

Chega-se à conclusão de que o Piauí tem forte participação da sociedade no PNCF por uma razão em particular: não há no PNCF uma destinação “engessada” de recursos para os estados, mas os investimentos do programa em qualquer que seja o estado dependem do envio das propostas de investimento. Contudo, ao observar os Quadros 2 e 3, identifica-se que o Piauí é o segundo estado que mais recebeu investimentos do PNCF, assim, é o segundo em participação da sociedade civil.

Ademais, via análise dos Quadros 2 e 3, infere-se que a meta de 2002-2006 (assentar 130.000 famílias) não foi atingida, mesmo levando em conta os números de 2009, que evidenciam 73.834 famílias. Isso expõe uma lacuna do programa: a não exequibilidade da meta.

Há, ainda, de se perceber o aspecto da eficiência, pois os quadros 1 a 3 expõem os números referentes à participação da sociedade nos aspectos de descentralização, com forte presença da sociedade civil nos assuntos da referida política pública. Por outro lado, o que interessa na presente investigação é como se dá a convivência entre o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, as associações e o centro de assessoria técnica no processo de implantação dos assentamentos via PNCF.

Indiscutivelmente, há participação da sociedade civil no processo de implementação do PNCF, observa-se descentralização da política pública de redução da pobreza rural por meio do financiamento de terras propícias à criação de assentamentos. Logo, não há uma verba fixa para cada Estado, mas são as iniciativas da sociedade que fazem com que as propostas sejam efetivadas – trata-se do esforço de participação da sociedade na elaboração das propostas.

A participação da sociedade civil piauiense no programa A nacional de crédito fundiário: associações civis e conselho municipal de desenvolvimento rural

As associações civis e os conselhos de políticas públicas são instrumentos utilizados pela atual legislação como canais de controle social. Tais canais se proliferaram por meio da nova onda de políticas públicas que se faz valer após a promulgação da CF/1988, são, em síntese, políticas baseadas no princípio da participação da sociedade. As políticas de habitação, saneamento, educação, saúde, enfim, todas dessa natureza, por muito tempo foram ferramentas de planejamento e execução unicamente do Estado, assim como seu controle. Entretanto, após a retomada dos ares democráticos brasileiros, as políticas assumem caráter de parceria entre sociedade e Estado.

Essa atual configuração surge da insatisfação ou insuficiência do cálculo burocrático. Pois, segundo Adorno (1988), Martins (1994) e Carvalho (2008), a administração pública, nos períodos que antecedem a década de 1980, se caracteriza por corrupção, clientelismo com uma gerência oligárquica. Assim, o novo signo das políticas públicas é a descentralização, transparência e participação autônoma da sociedade civil. Entretanto, questiona-se:

- Como se dá a participação da sociedade nas políticas públicas, em especial no PNCF no Piauí?

Aqui, analisando a prática da participação normativa do PNCF, delimitamos alguns aspectos: a) a relação das associações com o Centro de Educação e Assessoria Ambiental; b) a coesão do grupo associativo; c) os ocupantes da diretoria e a contratação da assessoria técnica; d) a atuação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável; e) os ocupantes da diretoria; f) a missão do Centro de Educação e Assessoria Ambiental; g) ano de criação; e h) atividades desenvolvidas.

Relação entre as associações e o centro de educação e assessoria ambiental

De acordo com o *site* oficial do PNCF¹, a participação e a autonomia dos trabalhadores sem-terra ou minifundiários e suas associações comunitárias são as principais bases de apoio do programa: “vale salientar que essas associações comunitárias são constituídas livremente entre os trabalhadores e as trabalhadoras rurais, por meio de um processo de auto-seleção”.

1 <http://www.creditofundiario.org.br> – acesso em 10/06/2009.

Na análise de campo, na criação das seis associações de produtores rurais, encontrou-se algo em comum: todas surgiram para captar o recurso de compra da terra e formação do assentamento, financiado pelo PNCF. Tais instituições associativas, de acordo com seus estatutos, que não diferem em quase nada um do outro, têm o intuito de estimular o desenvolvimento da produção, de preservar a natureza e defender os direitos dos associados diante dos órgãos públicos; para que tais objetivos sejam alcançados, elas têm o intuito de celebrar convênios, realizar financiamentos junto às entidades competentes.

Outra peculiaridade referente às associações foram as redações das atas, pois em todas elas as primeiras redações não condizem com a letra dos então secretários, que, em consonância com seus estatutos, são os responsáveis pela redação; no caso de sua omissão assume o 2º secretário. Por meio da observação direta e da utilização do diário de campo se constatou que essas redações eram realizadas por pessoas que trabalhavam no Centro de Educação e Assessoramento Ambiental, o que se confirma observando que a grafia e a pontuação corretas não condizem com a realidade educacional dos próprios beneficiários na ata de suas associações.

Ademais, chegou-se à conclusão, via conversa informal com o funcionário da Emater, de que o início da implantação do programa em Piracuruca foi similar a uma “corrida ao ouro”, pois se observava que a atual e única prestadora de assistência técnica ficava “garimpando” pessoas para criar associações, sendo que, em alguns casos, até com a companhia de candidatos, que hoje ocupam a Assembleia Legislativa do Piauí. O funcionário, então secretário municipal de Piracuruca, também procurou organizar algumas associações, porém, com pouco êxito, pois essa tarefa cabia, de acordo com ele e repassado a ele por um funcionário do PNCF no Piauí, apenas a ONGs, em particular o CEAA.

Em um primeiro momento, assemelha-se a uma disputa eleitoral ou partidária, porém, a presidente da prestadora de assistência técnica era a atual presidente do PT no município, que na época da pesquisa (2006 a 2009) detinha a vice-prefeitura em coalizão com o Partido Comunista do Brasil (PCdoB). Observa-se que não há diferenças na criação de associações, como, por exemplo, nos primeiros programas de políticas públicas descentralizadas, como o Programa de Apoio aos Pequenos Produtores (Papp), ou o Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR), isto é, políticas criadas exclusivamente para a captação de recursos.

Ainda em relação à criação das associações, observa-se que já se encontra nas atas a figura do presidente e do secretário, mesmo antes de haver a primeira eleição da associação. Estes, na eleição da primeira diretoria, são os eleitos via chapa única, isso em todos os seis assentamentos pesquisados.

É importante ressaltar que no *Manual de operações do PNCF* (Brasil, 2004) se encontra destacada uma verba para os serviços de capacitação inicial e o apoio à elaboração de

propostas de financiamento, que varia de R\$ 800,00 para um evento com 15 famílias até R\$ 2.000,00 para um evento com mais de 25 famílias (Brasil, 2004). Infere-se que a procura da assessoria técnica para formar as associações e pleitear o crédito se confunde com o recebimento dessa verba, ou seja, a observação direta possibilitou que a assessoria técnica em municípios que não somente Piracuruca, mas também Jurema do Piauí, Pajeú do Piauí e Canto do Buriti, utilizam essa verba para “correr” atrás das pessoas e capacitá-las, ainda, na forma de uma conversa de cerca de duas horas, para a definição de associação. Nessa atividade se observa que a maioria do processo de legalização da associação é realizada pelo já referido centro de assessoria técnica.

Identifica-se, assim, um descompasso entre a norma e a prática na realização dos passos iniciais e na participação autônoma das associações. Observa-se uma postura de liderança do processo pelas ONGs.

Coesão do grupo associativo

Autores como Ricardo Abramovay (2000) acreditam que, mesmo que as associações sejam criadas por agentes externos, há possibilidade da criação de capital social (confiança mútua, coesão social) para o enfrentamento das atividades de desenvolvimento dos assentamentos. Entretanto, observou-se que nos assentamentos analisados a realidade é outra.

Em primeira instância, nota-se que o período entre a criação da associação e o recebimento do crédito pode chegar a 2 ou 3 anos, como é o caso, respectivamente, dos assentamentos “Data Poços” e “Celeiro de Deus”. Dessa maneira, constatou-se nas atas diversas exclusões e inclusões de associados que tinham em mente a rápida chegada dos recursos financeiros.

Com isso, tem-se uma falta de coesão que já é notória desde a forma de criação das associações. Infere-se, ainda, que a autonomia desses grupos associativos é usurpada por outros atores, em particular a ONG prestadora de assessoria técnica.

Ocupantes da diretoria das associações e a escolha da assessoria técnica

No modelo de oligarquização relatado no segundo capítulo, observou-se que tal arquétipo se nutre de algumas famílias no poder durante um longo período, desse modo, conclui-se que seu oposito vai de encontro a uma proposta de rotatividade das pessoas ou famílias no poder. Isso para manter um exercício democrático.

Nas análises de campo observam-se dois aspectos: a) detectou-se que no assentamento “Data Poços” houve, desde o início, uma formação familiar na diretoria da associação, que se alternava entre pai e filho na presidência, na tesouraria e secretaria; b) nas cinco associações restantes, objetos de pesquisa, detectou-se na primeira formação da diretoria que os presidentes e secretários já existiam antes mesmo da realização da primeira eleição, na qual foram eleitos. Identificou-se, ainda, que na primeira eleição dessas associações existiam em sua composição pessoas da mesma família, por exemplo, na Associação Santo Antônio o presidente tem relação familiar com a tesoureira. Esses acontecimentos circundam todos os seis assentamentos analisados, como evidenciam as atas.

Em relação à escolha da assessoria técnica, o *Manual de operações do PNCF* (Brasil, 2004, p. 29) diz: “os prestadores de assistência técnica são escolhidos livremente pelo beneficiário, devendo sempre respeitar critérios de capacidade técnica e idoneidade. A observação direta e a leitura das atas indicam que existe apenas uma prestadora de assessoria técnica em todo o município que participa do PNCF. Segundo as atas, no momento de implementação, que compreende os primeiros anos de formação do assentamento, não consta uma ata sobre a livre escolha de uma prestadora de assessoria técnica, porém, esta está presente desde os passos iniciais da criação da associação.

Atuação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável e os ocupantes da sua diretoria

De acordo com o *Manual de operações do PNCF* (Brasil, 2004), o papel reservado ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável é “emitir parecer sobre as solicitações iniciais dos grupos de beneficiários, em particular no que diz respeito à elegibilidade dos beneficiários, à adequação da(s) propriedade(s) pretendida(s) e do preço proposto” e, ainda, “assegurar a articulação do Programa com os demais programas e políticas existentes em nível municipal, bem como a articulação entre os diferentes órgãos envolvidos em sua execução” (Brasil, 2004, p. 37). Contudo, as análises das atas vão de encontro ao papel na prática e na vivência desse canal institucional de participação conjunta do Poder Público com a sociedade.

Assim, por meio das atas, identifica-se que há, de fato, consonância no papel de divulgar outros programas ou políticas. A prática também vai de encontro ao papel de emitir parecer sobre a elegibilidade da proposta, porém, em um caso se observa que o conselho delibera como aprovado um projeto para a Associação Ceileiro de Deus, mesmo sabendo que os beneficiários eram provenientes da zona urbana:

[...]são lavradores residindo atualmente em Piracuruca e sem oportunidades de trabalho e, por vez, sendo atendidas suas solicitações, pretendem dar melhor qualidade de vida às suas famílias. (Conselho do Fumac, Ata de 24 de julho de 2002, p. 6)

Dessa maneira, não constam no item “beneficiários” pessoas residentes na zona urbana. Infere-se que há algumas falhas na apreciação das políticas, como, por exemplo, o caso dos trabalhadores residentes na zona urbana, evidenciando falta de transparência, em alguns momentos, acerca de quais políticas vêm sendo tratadas no momento e qual é a apresentação de proposta de aprovação no conselho pela presidente da prestadora de assessoria técnica, que acumulava no período o cargo de conselheira e representante do governo na cidade de Piracuruca.

Em relação às eleições do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, observa-se que os indicados pela prefeitura sempre estiveram em cargos-chave. Vale ressaltar que, atualmente, a Prefeitura de Piracuruca é gerenciada pela coalizão entre o PCdoB, com o prefeito, e o PT, com o vice.

Dessa maneira, infere-se que a prefeitura se vale da direção do conselho, assim como, de forma efetiva, o Governo do Estado. Ao mesmo tempo que se vislumbram por meio da única prestadora de assessoria os seguintes papéis: membro da sociedade civil no conselho, possui a presidente do partido do governador no município, ou seja, ao mesmo tempo que é sociedade civil, é governo também – as duas faces da moeda.

Assessoria técnica

O CEAA é ONG responsável por todos os projetos de crédito fundiário em Piracuruca. Inicialmente, tinha sua sede no município de Parnaíba-PI, como consta em seu estatuto. Entretanto, ainda com o estatuto não modificado, atualmente sua sede se encontra em Piracuruca. Presidida por uma pessoa que, como dito anteriormente, acumula cargos como a vice-presidência do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável e a presidência municipal do PT, posições estas que se tornam cruciais na especificidade burocrática de influência na aprovação de seus projetos junto ao PNCF.

Ainda conta com projetos em outros municípios, como é o caso de Cocal da Estação, onde tem projetos desenvolvidos pelos Programas Nacionais do Fortalecimento da Agricultura Familiar e do Crédito Fundiário. Percebeu-se, também, que a prestadora de assessoria técnica é a atriz mais informada do processo de entrada nos programas já citados, uma vez que, ao procurar o Sindicato dos Trabalhadores Rurais, houve dificuldade de informação, pois o presidente só está presente em um dos dias da semana e as outras pessoas apenas repassaram informações incompletas e falhas.

Considerações finais

Constatou-se que o Brasil, até a Reforma do Estado de 1988 e 1995, vinha sofrendo “assaltos” de elites políticas que não visavam ao bem comum – objetivo do Estado. Dessa forma, por meio de uma Reforma do Estado que se desenhou desde a redemocratização brasileira, em 1988, e que se reforçou em 1995, o Brasil começa a experimentar um novo modelo de política pública, com parceria entre a sociedade e o Estado em sua execução, fiscalização e gestão.

Enfatizou-se que o conceito de sociedade adotado pelo estatuto da Reforma do Estado não era o mesmo contido nas ruas preenchidas pelos movimentos sociais. Contudo, exige um conceito em que sociedade, para vir a participar nas políticas públicas, deve ser civil – sociedade civil institucionalizada via cooperativas, associações, ONGs. Dessa maneira, a sociedade institucionalizada toma conta do que se tornou consenso denominar *terceiro setor*.

Nessa esteira, levantou-se o PNCF como exemplo de novo modelo de política pública. Pontuou-se no arquétipo do Crédito Fundiário a participação da sociedade em seu modelo normativo, ou seja, que contém em seus manuais oficiais. Com isso, chega-se à conclusão de que, por meio de seu modelo normativo, há uma mudança no comportamento da sociedade via participação institucionalizada, que vem a gerar autonomia e controle social.

Em relação ao Piauí, buscou-se trazer à tona o contexto histórico que o estado viveu em sua formatação política, e torna-se ideia comum entre vários autores caracterizá-la como oligárquica e clientelista (Arraes, 2001; Bonfim & Silva, 2003; Farias, 1999, 2000; Silva, 2006; Silva, 1997). Dessa constatação, elegeram-se dois teóricos com respostas diversas sobre as causas, porém, uma primeira causa levantada foi a ausência de educação no corpo da sociedade piauiense, que, quando se mostra de qualidade, atinge apenas os que têm “berço”. Por que o clientelismo e a oligarquia ainda eram persistentes em solo piauiense no regime democrático? As hipóteses levantadas foram duas: a) a causa da existência da gerência oligárquica com um cálculo clientelista é resultado de mandatos pertencentes a partidos tradicionais, como o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) – atual MDB – e o Partido da Frente Liberal (PFL) – atual Democratas (DEM) (Farias, 1999, 2000); b) a causa da persistência do clientelismo e da oligarquia é cristalização cultural do mando e do favor (Silva, 1997).

São duas as causas e ainda são duas as saídas para esse cálculo de políticas que, em consonância com a CF/1988, devem ser combatidas: a) a saída será a vitória do PT nas eleições estaduais, pois, em seu âmago, é um partido honesto e universalista (Farias, 1999, 2000); b) outra saída é a liquidação dos fundamentos “personalistas e aristocráticos que marcam as nossas elites. Qualquer mudança neste país passa pela destruição dessa ‘cultura’, onde formas arcaicas de mando e de fazer política prevalecem na sociedade” (Silva, 1997, p. 130).

Entretanto, surgem dois episódios de destaque em cenário nacional e estadual: a) o PT elege o Presidente da República e o Governador do Piauí; b) no bojo da Reforma do Estado se observa que um dos principais objetivos com a melhoria do aparelho estatal é expurgar o clientelismo do seio societal, por meio da participação e da sociedade criando uma nova postura cultural de autonomia e controle social. Esses dois episódios satisfazem, *a priori*, as saídas propostas por Farias (1999, 2000) e Silva (1997).

Assim, em período de Reforma do Estado sob a gerência do PT, investigou-se a participação da sociedade, na prática, no PNCF. Observou-se que o discurso do Governador Wellington Dias era afinado com os objetivos da Reforma do Estado, pois almejava expurgar o clientelismo, os privilégios, e imprimir uma tônica de participação da sociedade nas políticas públicas (Lima, 2009). Com isso, por meio de análise quantitativa, identificou-se que, no PNCF, o Piauí conta com efetiva participação da sociedade civil.

Todavia, a tarefa a que essa investigação se propôs foi outra: investigar na prática, por meio dos documentos (atas, projetos, manuais) como a sociedade civil (associações, conselho e ONGs) participa do PNCF. Em um primeiro momento, detecta-se, de fato, a presença de novos atores institucionalizados (associações e conselhos) no cenário piauiense. É inegável que a sociedade participa, na prática, das políticas públicas, mas cabe a pergunta: essa participação conta com ingredientes de autonomia e controle social, expurgando o clientelismo da cena política? Tal expurgamento se efetiva pela atividade da sociedade civil fiscalizar as ações e os recursos e impedir a entrada de parcelas da elite arcaica do poder nos assuntos de política pública.

Dessa maneira, constatou-se nas análises que as associações são criadas exclusivamente para a captação do recurso de financiamento das áreas de assentamento, que elas não têm em suas documentações o Projeto de Investimento, documento que contém todas as especificações de valores, tamanho da terra, enfim, o planejamento principal do atual assentamento é o Projeto de Investimento que nenhum dos seis assentamentos possui. Com isso, a criação dessas associações, de acordo com as análises realizadas das atas de fundação e da primeira eleição, assumiu, inicialmente, forma muito mais apropriada pela prestadora de assessoria do que pelos próprios beneficiários.

De acordo com Abramovay (2000), a criação de associações pode ser vista como mecanismo para criar capital social, ou seja, gerar um espírito participativo de confiança entre os membros de uma instituição. Porém, observa-se nas atas das seis associações que existe considerável nível de desistências dos sócios e constatou-se, ainda, que em todos os casos as primeiras diretorias eram formadas por praticamente uma família – a do presidente do assentamento. Então, não se criou, ainda, capital social nessas associações, até porque algumas das atas do conselho evidenciam que há grandes problemas nos assentamentos, como brigas entre famílias e uma taxa de inadimplência tanto dos recursos de financiamento das terras como dos recursos para compra de animais, além da retirada ilegal de madeira.

No conselho se identificou que todos os presidentes têm certa aproximação com o Poder Público local, que, por sua vez, guarda estreita relação com o Poder Público estadual. Dessa forma, ou é indicado pela prefeitura ou faz parte de seus quadros. O presidente tem o poder da agenda no conselho e isso é favorável ao Poder Público. Notou-se que algumas atas de deliberação não são transparentes em relação àquilo que se aprovou. Ainda nesse espaço institucionalizado, identificou-se que a presidente da prestadora de assistência técnica, também atual presidente do PT no município, é vice-presidente do conselho, que aprova ou reprova os seus projetos –que constam apenas como aprovados. Há momentos, verificados por meio das atas, em que a própria vice-presidente do conselho, também presidente do CEAA, apresenta aos conselheiros seus projetos para aprovação.

Dessa forma, desde o Quadro 1, que expõe o nível de participação da sociedade civil no PNCF, há evidências de maior presença das ONGs no processo da referida política pública. Assim, observa-se que, em Piracuruca, existe apenas o CEAA, que toma conta de todos os projetos de crédito fundiário, isso enquanto assessoria técnica, que tem assento na vice-presidência do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, órgão responsável pela aprovação ou não dos projetos, e, ainda, conta com estreita relação com o partido que administra o estado e administrou a nação até 2016.

Contudo, pode-se considerar a saída apontada por Farias (1999, 2000) “falsificada”, pois se materializa no PT uma nova elite que se vale da oportunidade para captar recursos e que não se mostra tão “honesta e universalista” como sugerido. Em nível nacional, destacam-se os casos de José Dirceu, Antônio Palocci e o das ambulâncias; em nível estadual, temos o enriquecimento acelerado de deputados estaduais do PT envolvidos em casos com o da Limpel, do Departamento Estadual de Trânsito (Detran) e da Empresa de Gestão de Recursos do Piauí (Emgerpi).

Por outro lado, a saída proposta por Silva (1997), ainda, não se mostrou válida, pois a Reforma do Estado almejada, com o intento de expurgar o clientelismo, continua a acomodá-lo em seu seio, como evidenciam as práticas sem existência de autonomia das associações e sem criação de controle social, já que a resposta à inquietação que motivou esta pesquisa identifica que o CEAA se faz presente em todos os passos.

Assim, presencia-se uma mutação dos agentes que manipulam a política e, dessa forma, a persistência, com nova “roupagem”, da cultura personalista, que leva o clientelismo a assumir papel de destaque enquanto mecanismo de troca de recursos por acomodações políticas.

Trata-se de uma sociedade civil que não se confunde com as reivindicações do Estado ditatorial, mas que apoia o Estado, pois necessita manter boas relações com ele para que os recursos venham de modo mais rápido. A sociedade fica despolitizada em relação aos ideais reivindicatórios da democracia, mas altamente politizada em relação ao jogo das barganhas políticas, com o intuito de capturar recursos advindos do Estado via políticas públicas.

Em síntese, mostra-se importante destacar que as perspectivas da Reforma do Estado, com destaque para a participação da sociedade em momento no qual o PT detinha o governo do Piauí e do Brasil, trazem em seu bojo a mudança cultural do modo de fazer política e, via “partido progressista”, vislumbrava-se a possibilidade de materializar a efetiva participação dos setores populares, em representação direta mediante o protagonismo da sociedade civil. Entretanto, a análise da participação da sociedade civil piauiense no PNCF, em particular a de Piracuruca, apresenta conteúdos que tecem dinâmicas, arranjos e conservação das práticas presentes, historicamente, nos municípios e na política desse estado brasileiro.

Referências bibliográficas

- Abramovay, R. (2000). O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. *Economia Aplicada*, 2(4), 379-397.
- Adorno, S. (1988). Patrimonialismo, liberalismo e democracia: ambivalências da sociedade e do Estado no Brasil pós-colônia. In Autor, *Os aprendizes do poder: o bacharelismo liberal na política brasileira* (pp. 33-76). Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra.
- Arraes, M. R., Filho. (2001). O poder local: as oligarquias e a composição parlamentar na Assembleia e na Câmara Federal (1982-1995). In J. K. Eugênio [s.n.], *Histórias de vários feitos e circunstância* (pp. 181-206). Teresina, PI: Instituto Dom Barreto.
- Bonfim, W., & Silva, I. (2003). Instituições políticas, cidadania e participação: a mudança social ainda é possível? *Revista de Sociologia e Política*, (21), 109-123.
- Brasil. (2004). *Manual de operações do PNCF*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Agrário.
- Brasil. (2009). *Painel de indicadores gerenciais*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Agrário.
- Carvalho, J. M. (1997). Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. *Dados*, 40(2), 1-14.
- Carvalho, J. M. (2008). *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira.
- Controle Geral da União [CGU]. *Controle Social: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social*, 2012. Disponível em: < <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/control-social/arquivos/controlsocial2012.pdf> >. Acesso em: 20.12.2018.
- Costa, V. (1998). O novo enfoque do Banco Mundial sobre o Estado. *Lua Nova*, (44), 5-26.
- Farias, F. (1999). *Do coronelismo ao clientelismo: a transição política capitalista numa região do Piauí (1982-1986)* (Dissertação de Mestrado). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP.
- Farias, F. (2000). Clientelismo e democracia capitalista: elementos para uma abordagem alternativa. *Revista de Sociologia e Política*, (15), 49-65.

-
- Lima, S. (2009). O governo Wellington Dias, políticas públicas e o desenvolvimento do Piauí (2003-2010). In S. Lima, & R. Assunção. (Orgs.), *Governo e políticas públicas: a experiência do Piauí* (pp. 161-186). Rio de Janeiro, RJ: Booklink.
- Martins, J. S. (1994). Clientelismo e corrupção no Brasil contemporâneo. São Paulo, SP: Hucitec.
- Martins, J. S. (2000). Reforma agrária: o impossível diálogo sobre a história possível. *Tempo Social*, 11(2), 97-127.
- Nogueira, M. A. (2004). *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticas da gestão democrática*. São Paulo, SP: Cortez.
- Rêgo, A. R. (2001). *Imprensa piauiense: atuação política no século XIX*. Teresina, PI: Fundação Cultural Monsenhor Chaves.
- Silva, C. D. P. (2006). *O novo arranjo federativo brasileiro: o regime multipartidário e a competição política municipal no Ceará e no Piauí em 1996, 2000 e 2004* (Tese de Doutorado). Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- Silva, R. J. (1997). Elites políticas: o caso piauiense. *Serviço Social e Contemporaneidade*, 1(1), 114-135.