

A EXPERIÊNCIA DE TRABALHADORES RURAIS NO CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: OFERTA DO ESTADO E APRENDIZADO DA FALA

BARRETO, Sônia Pereira – UFC

GT: Movimentos Sociais e Educação / n.03

Agência Financiadora: CAPES

A sociedade brasileira tem uma longa tradição autoritária e de negação da participação às classes trabalhadoras. Em que pesem todas as debilidades da organização política alcançada ao longo da história das lutas sociais brasileiras, em particular, das camponesas, a política fez-se, sobretudo, com os esforços das classes dominadas. São incontáveis as adversidades que concorrem para que a participação política não se efetive. Essas incluem desde os traços autoritários acima aludidos e a corrupção trazida a público no Brasil dos anos recentes, até as condições materiais de pobreza dos sujeitos envolvidos nos processos. São dificuldades que, de alguma forma, contribuem para a passividade e o descaso de muitos cidadãos com os destinos coletivos.

Fatos conjunturais decisivos para a história nacional evidenciaram a fragilidade política da sociedade civil brasileira, comprometida com a justiça social e a igualdade, na correlação de forças propiciaram a tese de arrefecimento, refluxo e crise dos movimentos sociais. Hoje, longe de ser uma crise de negação, essa parece delinear-se como uma transição para novas formas de fazer política. Nos anos 90, novos estudos passaram a direcionar suas preocupações não para o aspecto “do quanto” se mobiliza, mas orientam-se para a questão do “como” se faz política, além de questionar o próprio sentido da política, ou seja, redefinir o que se concebe como política.

Esta pesquisa insere-se nessa vertente investigativa de redefinições da política. Busca analisar como a política é percebida, elaborada ou concebida e vivida — e em outros termos, como a esfera pública é construída — no cotidiano do trabalhador rural.. Este trabalho apresenta resultados de pesquisa realizada entre 1997 e 2002 e busca inserir-se nesse campo de produção científica. Investiga a experiência de participação do trabalhador rural no Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável (CMDS),¹ no município de Baturité, de pequeno porte, situado na região serrana do Estado do Ceará a 84 km da capital, Fortaleza.

¹ Os CMDS são conselhos criados, desde 1995, a partir de estímulo governamental na quase totalidade dos 184 municípios cearenses. Pretendem operar como estruturas de participação dos municípios no sistema de gestão compartilhada, proposta do governo do PSDB no Ceará.

Os protagonistas da investigação são o Estado, especialmente na sua dimensão de sociedade política (governamental), que interage com a sociedade civil e o camponês, o trabalhador rural que organiza sua vida centrando suas ações na produção familiar e participando da política através das formas próprias - como Associações e Sindicato - ou ocupando espaços criados a partir de iniciativas governamentais, buscando reverter o processo de exclusão a que está submetido.²

O acompanhamento do funcionamento do CMDS de Baturité direcionou meu olhar para os percursos dos atores, camponeses que se deslocavam de suas comunidades, representando uma região ou grupo de comunidades. Observei que esses homens e mulheres traziam às reuniões demandas e sonhos: a terra para trabalhar e a energia elétrica para iluminar as noites e mover os motores na labuta do campo, a educação e a saúde para os filhos, a estrada e as pontes para levar o produto do trabalho à cidade ou para adquirir o alimento e os bens que não produzem. Buscavam a palavra, falavam e eram vistos. E levantavam os braços para aprovar propostas e ações governamentais que vinham ao encontro de suas necessidades. Encenava-se, assim, a participação popular no âmbito das políticas governamentais.

Essas minhas percepções iniciais afirmavam-se à proporção que a observação sistemática constatava que esse Conselho cumpria função essencialmente restrita, se comparada à própria proposta governamental. Em verdade, tal participação parecia exercer o papel de mero instrumento de homologação das políticas governamentais. Parecia ter sido esse o significado da “oferta de participação” experimentada no CMDS, em Baturité. No entanto, outras perguntas se me apresentavam, à medida que observava a experiência participativa, tais como: não se está aí, também, na experiência do CMDS, um início de vivência democrática? Por que os conselheiros parecem encenar? A encenação desenrola-se com a finalidade exclusiva de acesso aos recursos dos programas governamentais? Que significado tem, para a vida desses trabalhadores rurais, o acesso aos programas governamentais da forma como vem ocorrendo, ou seja,

² Quando o termo utilizado for camponês ou simplesmente trabalhador rural, estou referindo-me, genericamente, ao conjunto de pessoas aqui estudadas. Ao me referir a identidades específicas, poderei usar as categorias e subcategorias, a saber: pequeno proprietário ou não proprietário e arrendatário, posseiro, morador, assentado. Na concepção de camponês, não estou incluindo o trabalhador assalariado do campo, embora a pesquisa tenha identificado situações nas quais o trabalhador rural – não proprietário ou pequeno proprietário – vende ocasionalmente sua força de trabalho, não sendo essa, porém, sua fonte de renda principal. Martins, J.S. *Os camponeses e a política no Brasil*. Petrópolis, Vozes, 1995, esp. Cap. I e V; Beserra, B.L.R. Técnicos e camponeses em assentamentos da reforma agrária ou a construção fictícia da aceitação do outro. *Boletim do Museu do Pará Emílio Goeldi*. v.1, 1996. Idem. *Movimentos sociais no campo do Ceará: 1950-1995*. Fortaleza, ESPLAR, 1990, mimeo.

através de sua participação no CMDS, um espaço híbrido, não somente estatal (considerando aqui o Estado como sociedade política), tampouco um fórum exclusivo da sociedade civil?

Valendo-me de atas e entrevistas sobre esse e outros Conselhos Municipais, o levantamento registrou que, na década de 90, foram criados 12 Conselhos. Verifiquei, porém, que nem todos tinham existência efetiva³ e o CMDS destacava-se por apresentar maior regularidade em suas reuniões. A observação sistemática exigiu dezenas de viagens ao município de Baturité, ocorridas nos anos de 1997, 2000 e 2001. Foram realizadas entrevistas com os sujeitos em cena: representantes do Sindicato de Trabalhadores Rurais (STR), de comunidades rurais (membros de Associações de Pequenos Agricultores), do Estado (funcionários municipais) e outros. Quanto à identificação dos entrevistados, buscou-se assegurar-lhes o anonimato atribuindo-lhes nomes fictícios.

Uma vez que os elementos empíricos começaram a ser sistematizados, iniciou-se uma análise preliminar, de modo a permitir a elaboração e exame da seguinte hipótese — no sentido de “interpretação provisória” (Minayo, 1999: 95): nas contradições produzidas pela força da dominação do capital, emprestada à ação estatal, podem residir as virtualidades emancipatórias, os possíveis “resíduos não capturados” pelo Estado. Essa idéia — da força e da dominação estatal e da contraposição a ela pelos sujeitos, nos espaços públicos — deve ser entendida, portanto, como um processo contraditório, que enfrenta resistências nem sempre evidentes, cujas marcas no mundo da política sinalizam para a produção de uma nova cultura. Portanto, persegui também a seguinte formulação: no espaço público aqui examinado a política vem sendo construída com base nos esforços das classes dominadas. Esses, conjugados e, não raro, em conflito com os esforços e interesses das classes dominantes e do Estado por elas capturado, vêm instituindo a política como processo atravessado por ambigüidades; um processo no qual os traços culturais arcaicos manifestam-se, dialogando ou confrontando-se com as práticas de cooperação e de solidariedade que se constroem nos espaços públicos.

³ Os Conselhos criados formalmente, em Baturité, são: Conselho Municipal de Ação Social (CMAS), Conselho Municipal de Saúde (CMS), Conselho Municipal de Educação (CME), Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (Comdica), Conselho Municipal de Cultura (CMC), Conselho Municipal do Trabalho (Comut), Conselho Tutelar (CT), Conselho Municipal Inter-Setorial, Conselho Municipal de Defesa Civil (Comdec), Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável (CMDS), Conselho Municipal de Administração (CMA) e Conselho Municipal de Agricultura (CA).

Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável (CMDS): oferta de participação, busca do fundo público e aprendizado da fala

No Ceará, a discussão sobre a formação de conselhos populares teve início em 1985, com a eleição de um governo petista para a capital do Estado. A concretização dos mesmos sofreu, entretanto, grandes atropelos e acabou se inviabilizando.⁴

A discussão sobre conselhos logrou êxito, a partir do movimento pela reforma sanitária, quando surgem os Conselhos de Saúde — “conquista da sociedade” — e uma série de outros conselhos setoriais inspirados na legislação federal (Cordeiro, 2001: 5; Centro Josué de Castro, 1997). Dez anos depois, os Conselhos Municipais retornam à cena, dessa vez para compor o próprio modelo de governo do Estado. A partir de junho de 1995 são criados os CMDS, cuja grande novidade reside na inserção de sua forma no próprio modelo de gestão governamental, compondo uma estrutura específica do modo de governar. Tais conselhos inserem-se na estratégia do modelo de gestão participativa do PSDB cearense, que supõe a articulação desses com outras instâncias, como os CRDS (Conselhos Regionais de Desenvolvimento Sustentável).

Entre 1995 e 1997 foram criados 133 CMDS, número posteriormente ampliado para o total dos 184 municípios cearenses. Os conselhos têm como objetivo principal fazer a ponte entre governo estadual e governos municipais e comunidades locais. Segundo Jereissati, os CMDS devem operar como um espaço administrativo institucionalizado de vivência e de participação política. O governador do PSDB chega a propor uma democracia de “base”: “a nível das comunidades (sic), as prioridades podem ser decididas em processo de democracia direta. (...) As comunidades poderão eleger comitês comunitários para a administração de projetos específicos, bem como acompanhar e fiscalizar as ações políticas no local” (Jereissati: 1995).

⁴ Nesse ano, quando o PT elegeu a professora Maria Luiza Fontenele para a Prefeitura Municipal, houve, nos primeiros meses após a eleição, várias plenárias com centenas de militantes e simpatizantes do PT, que participaram da campanha eleitoral, para discutir e dar encaminhamento acerca dos rumos da gestão petista. Tais plenárias, demonstraram grande interesse em discutir a proposta de Conselho Popular. O PT não conseguiu levar a termo tal discussão e revelou-se incapaz de concretizar uma gestão compartilhada perspectiva. Vale ressaltar que com a eleição de Luiziane Lins, do Partido dos Trabalhadores, para a prefeitura Municipal de Fortaleza, a criação de mecanismos participativos na gestão governamental - como o Conselho do Orçamento Participativo que se encontra em fase inicial - abre a perspectiva de ampliação da esfera pública (e do Estado) na capital cearense.

Essa é, inequivocamente, uma proposta modernizante. E busca corresponder à expectativa que tem a população cearense de um governo eleito pela terceira vez, até então, com base na crítica às oligarquias locais. Uma crítica que apregoa uma “mudança cultural” necessária “tanto no âmbito do governo quanto da sociedade” (Idem: 1995). Os Conselhos propostos constituir-se-iam espaços nos quais os interesses gerais da sociedade deveriam se expressar, permitindo a “sustentabilidade” para o capital e para a proteção social, orientando-se para o alcance da cidadania. A participação, então, é evocada para a erradicação da pobreza, impondo modernidade ao Estado, posto que esse não mais seria o instrumento de transações particulares, mas o estimulador da criação de instâncias públicas não estatais com a finalidade de propiciar o tratamento impessoal das demandas sociais.

Devemos, contudo, analisar os conselhos como instrumentos de determinados processos, cujos objetivos tanto podem “contribuir para mudanças sociais significativas ou auxiliar a consolidação de estruturas sociais em transição ou sob o impacto de fortes pressões sociais”; podem ser “instrumentos de constituição de um poder popular” ou “instrumento de acomodação dos conflitos e de integração dos indivíduos em esquemas definidos previamente” (Gohn: 1989: 87).

É sabido que as políticas públicas, no Brasil, não são elaboradas, nem implementadas como políticas sistemáticas, que permitem continuidade nas suas ações e efeitos, pois se efetivam como programas e projetos inseridos no período determinado de uma gestão governamental. No Ceará, a expectativa de erradicação da pobreza na zona rural, anunciada pelo governo cearense, está depositada nos êxitos do Projeto São José, principal programa para o campo, a partir de 1995. O governo estadual, assim como o Banco Mundial, agência que também financia tal projeto, passaram a exigir que a negociação e aprovação de todos os recursos e projetos a ser implementados nos municípios realizem-se nos CMDS. Exigiu-se de cada município, portanto, a criação de seu Conselho. Estudos indicam que, após seis anos da implantação de mais de 150 CMDS, o funcionamento desses espaços é bastante irregular, suscita muitos questionamentos relacionados à representatividade e ao acesso efetivo dos cidadãos ao fundo público (Cordeiro: 2001).⁵

⁵ Em pesquisa aqui referida, Cordeiro (2001) valoriza a iniciativa do governo estadual de estimular, com a proposta de gestão compartilhada, a criação dos CMDS. Para a autora, a experiência renova o espaço da política, embora apresente inúmeras e grandes dificuldades, mormente aquelas decorrentes de nossa cultura política autoritária. Cordeiro sugere que medidas de apoio devem ser tomadas pelo governo estadual e, embora teça comentários críticos valiosos, não questiona a essência da gestão

A partir de 1997, com a reativação e reestruturação desse Conselho em Baturité, criado pelo prefeito da gestão anterior, as reuniões passaram a ter maior regularidade, fato também relacionado à intensificação da liberação de recursos pelo governo estadual. No ano de 1999 — primeiro ano da terceira gestão do governador Jereissati e quarta do PSDB —, o CMDS de Baturité realizou 12 encontros para aprovação de projetos; em 1997, há registro de cinco reuniões; em 1998, houve sete encontros e em 2000, somente seis.⁶

A agenda e a pauta dos encontros referem-se, sistematicamente, às linhas de ação do Projeto São José, o qual abrange ações governamentais em vários setores, tais como saúde, educação, habitação, infra-estrutura. Os projetos elaborados pelas Associações, nas Comunidades, expressam a diversidade das demandas ou melhor dizendo, expressam a adequação dessas demandas à oferta de políticas, oferta de participação e oferta de recursos. Verifica-se, nesse período, especialmente em 1997 e 1999, uma “corrida em busca do tempo perdido”. É como se uma febre de participação acometesse a cidadania nos povoados rurais do município. Uma febre que apanhou igualmente os dois atores, Estado e sociedade civil. Vejamos como se deu.

Nas reuniões efetuaram-se “demandas” incontáveis de eletrificação rural, cestas básicas, serviço de trator, reforma e construção de casas, escolas e postos de saúde, atendimento médico e contratação de agentes de saúde, abastecimento de água e aquisição de terra. A maior parte dessas demandas eram rubricas previstas pelo Projeto São José, e apareciam como ofertas governamentais. Observemos: há alguma delas, indicada acima, que não encontre adequação às necessidades e carências dos homens e mulheres do campo e da cidade? O que se deve indagar, na verdade, é a prioridade que as comunidades atribuem às demandas. E o que se verificou foi a ausência de hierarquia

“compartilhada”, pois se o fizesse enxergaria a inexistência de uma proposta e de uma prática efetiva de partilha efetiva de poder. Não discordo, porém, da compreensão que Cordeiro registra acerca do papel educativo que cumprem esses conselhos na parca experiência democrática que nós, brasileiros, carregamos.

⁶ O CMDS, instituído no governo municipal anterior ao analisado neste estudo, estruturou-se baseado nas Associações e na representação dos vários setores da sociedade civil local, não se preocupando com a formalização de representantes por região municipal. Somente no final da gestão é que o CMDS sofreu uma reestruturação inspirada na organização das comunidades por região. Cada região possui três representantes, com um titular e dois suplentes, abrangendo várias comunidades. Até dezembro de 1997, cerca de 30 associações comunitárias freqüentaram regularmente seus encontros mensais chegando, em algumas ocasiões — especialmente quando os projetos comunitários deveriam ser votados para, posteriormente, serem encaminhados à esfera estadual de decisão — a contar com a presença de 70 a 80 associações, principalmente aquelas da zona rural. O STR, a Federação das Associações, a Câmara dos Vereadores e a Associação Comercial do município estavam, igualmente, representados no CMDS. A regularidade e a freqüência dos conselheiros às reuniões foi bem mais esparsa em 1998 e 2000. Em 2001, até outubro, somente uma reunião havia sido realizada.

de prioridades segundo a lógica dos representantes da sociedade civil. Esta parecia pouco contar no CMDS. Não obstante tal limitação, uma febre de participação acometeu os trabalhadores rurais, que freqüentaram assiduamente as reuniões, não se pode perder a oportunidade oferecida!

Mas nem só de leilão de políticas públicas vive o CMDS. É possível uma observação de cenas de maior dramaticidade, tendo nessas, o STR como “ator principal”. Nas reuniões, o representante sindical critica a política governamental para o enfrentamento dos períodos de seca, acusando o governo estadual de negligente e imprevidente. Questiona a política de Reforma Agrária dos governos federal e estadual — a Reforma Agrária Solidária e a Cédula da Terra — e faz cobranças das políticas e projetos que não foram executados. Isso tudo em grande estilo, em verdadeira encenação que serve para marcar a posição política do STR.

Outro aspecto que merece registro está relacionado ao contato direto propiciado pelas reuniões do Conselho, entre o prefeito e os conselheiros, representantes das comunidades. Esses cobram do chefe do Executivo municipal, as providências que não foram tomadas; e mais, cobram as promessas de campanha sem intimidar-se com a formalidade dos encontros. Ao contrário, parecem aproveitar a oportunidade do acesso à autoridade e a visibilidade que o espaço público sugere, para chamar o governo municipal à responsabilidade que lhe foi outorgada com o voto.

A descrição acima oferece uma indicação da riqueza do processo de participação inaugurado pelo CMDS. Nota-se que com maior ou menor qualidade, antes de chegar ao CMDS, os Conselheiros estiveram reunidos em suas comunidades para formalizar os encaminhamentos exigidos pelo Conselho. Nessas reuniões, os projetos são elaborados, segundo a oferta do momento. Como já abordamos anteriormente, a oferta corresponde ao mundo de carências e urgências, tornando a ausência de procedimentos democráticos — como a definição das prioridades segundo iniciativa e lógica dos trabalhadores rurais— uma questão menor.

Não se pode obscurecer, porém, o fato de que, embora incipiente, o processo apresentou e vem apresentando aos olhos dos comuns cidadãos a complexidade dos trâmites burocráticos. Uma complexidade que, por seu lado, dificulta uma total compreensão do processo pelos conselheiros, comprometendo, portanto, efetivo controle social, atribuição que, em tese, um espaço público dessa natureza deveria cumprir. Tal dificuldade aparece aos olhos dos conselheiros e dos administradores

municipais como incapacidade da sociedade civil, dela própria, para acompanhar política e tecnicamente as deliberações do CMDS.

O aspecto positivo e significativo da experiência em tela é a inauguração da palavra dos participantes, começando a surgir “fala” onde “só havia ruído” (Rancière, 1996). Ainda que o objetivo de redução da pobreza não tenha sido cumprido e mesmo que tenha sido predominante a ausência de procedimentos democráticos na rotina do CMDS, os cidadãos passaram a ter, formalmente, um espaço para questionar as políticas governamentais. Parecem encenar “ensaios de participação”. E se não questionam satisfatoriamente tais políticas, os fatores que concorrem para isso certamente estão relacionados às debilidades da organização da sociedade civil; mas, não somente a elas: estão relacionados à própria função que o Estado vem dando ao espaço público, isto é, o Estado instrumentalizou tais Conselhos, de forma que desempenhassem a função de meros homologadores de suas políticas, o que deixa dúvidas acerca da autenticidade dos mesmos, com relação ao cumprimento de sua função pública.

Considerando que o CMDS foi criado a partir de iniciativa dos governos estadual e municipal, esse Conselho carrega um “defeito de origem”, característico de nossa cultura política. “Defeito” que, certamente, não comprometeria a orientação e as práticas de tal conselho se, para isso, não concorressem as características, já mencionadas, de fragilidade da sociedade civil, que operam como elementos desmobilizadores do processo em construção. São elas: a pobreza dos indivíduos — que dificulta até mesmo o deslocamento dos conselheiros para as reuniões; a tradicional disposição para delegar responsabilidades a uma liderança; o pequeno número de pessoas dispostas à militância; e o analfabetismo, que alcança a maior parte dos trabalhadores rurais e de seus representantes.

Vale salientar que tal fragilidade, resultante desses fatores, ficou evidente quando da mudança no governo municipal. Desde o período de campanha eleitoral no município, até a instalação do novo governo municipal, os conselhos passam por verdadeira desestruturação. Configura-se uma “situação de espera”. Um exemplo: após as eleições municipais de 1996, os conselheiros e suas comunidades ou grupos ali representados mantiveram-se paralisados. Tal situação se repetiu, quando das últimas eleições, realizadas em 2000; e a paralisia prosseguiu até dezembro de 2001. Os Conselheiros mantiveram-se aguardando a iniciativa do prefeito para a reativação das funções do espaço público. Espaço público que não se tornara tão público, nem tão

autônomo, de sorte que pudesse manter-se em funcionamento apoiado, em especial, nas energias da sociedade civil organizada.

A observação revelou que o CMDS ficou à deriva, à mercê dos humores, poderes ou vontade política dos governantes. Em resumo, o processo não possibilitou a desestabilização das atribuições preestabelecidas ou alterações dos lugares sociais ou da distribuição das parcelas (Rancière, 1996). Alcançou, é verdade, um pálido ensaio de publicização – desprivatizou carências tornando-as reivindicações e imprimiu certa transparência à ação governamental - e de educação política, mesmo com as parcas possibilidades de acesso ao fundo público e de mudança na definição do orçamento estadual ou municipal.

A participação no CMDS demonstrou a inexistência de efetivo poder de decisão. Quando me referi anteriormente à participação como um “ensaio”, não usei mero recurso de retórica: houve, nessa experiência, mera aproximação do conteúdo ou essência da democracia, se entendermos democracia como procedimentos e incorporação de valores pautados na igualdade, autonomia e justiça social ou “um modo de ser do político” (Rancière, 1996). A democracia foi apenas vislumbrada lá longe, como possibilidade remota não experimentada, pois os Conselhos não decidem efetivamente, nem sobre a hierarquia das prioridades, tampouco sobre os recursos que devem ser alocados. Decide-se sobre o que já está posto. Na verdade, concordando com o título de uma pesquisa em curso, “todos ‘participam’ enquanto alguns decidem”⁷, as decisões são tomadas em outras instâncias, menos visíveis ao controle dos homens comuns, os cidadãos conselheiros que se esforçam para assegurar que o fundo público, já distribuído no âmbito da burocracia governamental, não escorra somente para os interesses privados.

Assistimos a meros exercícios de “polícia”, diria Rancière (1996), posto que não se viabilizou ruptura no jogo já estabelecido da política estadual e local. O Estado manteve-se na função que, historicamente, as oligarquias lhe atribuíram, qual seja: ator

⁷ A pesquisa “Todos ‘participam’ enquanto alguns decidem” foi apresentada pela prof. dra. Auxiliadora Lemenhe, do Departamento de Ciências Sociais e Filosofia da Universidade Federal do Ceará, sob forma de comunicação no Grupo de Trabalho “Participação Social e Cidadania” no 10º Congresso Brasileiro de Sociologia, de 3 a 6 de setembro de 2001, em Fortaleza, cujo tema central foi “Sociedade e Cidadania: Novas Utopias”. A referida investigação trata de “desvendar os sentidos que assumem a idéia de participação nas formulações dos atuais dirigentes do Ceará”. Para tal, a autora analisa discursos e ações do Poder Executivo estadual nas duas últimas décadas. O trabalho não estava, porém, disponível para os congressistas. Cf. Lemenhe, A. *Todos “participam” enquanto alguns decidem*. In: Congresso Brasileiro de Sociologia, 10, 2001, Fortaleza. Programa e Resumos. Fortaleza, Sociedade Brasileira de Sociologia, 2001, p.156.

principal na condução das políticas públicas, capturado por interesses de elites econômicas e políticas. No entanto, tal papel já tem coadjuvantes: os conselheiros, que bem ou mal, indicam um processo que, “pelo menos desacomodou o cotidiano do exercício do poder”, como lembra, também, o estudo de Cordeiro (2001: 5).

Não é demasiada a ressalva seguinte: o CMDS é somente uma, dentre as várias possibilidades organizativas criadas recentemente no cenário da política local. Teixeira (2000: 102) alerta aos navegantes para a importância de se perguntar qual o papel que os Conselhos efetivamente cumprem para que se desfaçam algumas “ilusões”, como a de considerar os Conselhos “o principal instrumento de participação cidadã, nos quais é preciso jogar todas as fichas e concentrar todos os esforços”. Referindo-se aos conselhos de forma genérica (tanto os Setoriais quanto os de Desenvolvimento), destaca o caráter “sui generis” que carregam: “São órgãos públicos criados por lei, regidos por um regulamento que é aprovado por seu plenário, mas referendado pelo Executivo, têm caráter obrigatório para todo o País, como condição de repasse de recursos. O que lhes dá especificidade é, talvez, sua composição. Embora definida em lei, ela é constituída numa conferência ou fórum em que estão representados a sociedade civil e o governo (...).” (Idem: 103). Não pensemos, portanto, que o CMDS poderia ser, como diriam jocosamente os trabalhadores rurais, a salvação da lavoura!

Em Baturité, a força da exigência ou pressão da esfera estadual sobre o governo municipal foi intensa, se comparada com a força desse último e da sociedade civil local. Note-se que, não obstante já estivesse em funcionamento um Conselho de caráter geral, denominado Conselho Municipal de Administração (CMA), com atribuições semelhantes às do CMDS, o prefeito que criou aquele preferiu dar prioridade a esse, em virtude dos recursos do Projeto São José que o CMA não previa. O prefeito não apostou na capacidade organizativa da sociedade civil e, à medida que foi se retirando do CMA, esse foi se extinguindo. A sociedade civil, por seu lado, manteve-se inoperante, assistindo ao espetáculo da “morte anunciada”.

Restou o CMDS, que continuou seu funcionamento, aos trancos e barrancos - exceto em 1999, ano de funcionamento regular — até meados de julho de 2000. O roteiro se repete: a situação do CMDS, até dezembro de 2001, foi de “morte anunciada”. Uma retomada de suas atividades passou a ser encaminhada por nova Comissão de Coordenação, a partir de 2002, com perspectivas de redirecionamento das práticas que, até então, privilegiaram as “demandas” ligadas ao Projeto São José. O governo municipal que precedeu aquele que impulsionou a criação do CMDS passou seis meses

“arrumando a casa” e acusando o anterior de ter sumido com documentos e atas das várias secretarias municipais e dos conselhos setoriais (Parece que já assistimos a esse filme, não é mesmo?).

É notório o descompromisso dessa administração, em especial, do próprio prefeito, com propostas participativas, embora alguns secretários e técnicos demonstrem ser sensíveis e tenham, juntamente com setores da sociedade civil, se empenhado em reavivar o CMDS, o Conselho de Saúde, de Ação Social e de Educação. Em 2002, ao ser indagado sobre a situação de abandono em que se encontravam todos os Conselhos Municipais, o secretário de Agricultura reagiu prontamente:

Temos aí o Conselho de Ação Social... Não, não foram desativados. Não tinha sido ativado o Conselho de Agricultura e o CMDS, que é o Conselho maior do município, que deveria ser o Grande Conselho. Na realidade, quem está dentro do CMDS são tão somente as Associações rurais.

(Sr. Renato, engenheiro agrônomo e secretário de Agricultura do município de Baturité e representante da administração municipal no CMDS)

Indaguei, então, se a presença de tais Associações no CMDS não se devia ao interesse pelo Projeto São José. O secretário de Agricultura posicionou-se, então, de forma otimista acerca das perspectivas para a ação dos Conselhos:

Também (estão presentes) por causa do São José. Mas, se você for dentro do CMDS, você verá que ele está com uma visão legal. Só houve quatro reuniões, até hoje, de janeiro de 2001 a março de 2002. Todas as terças e quartas-feiras nós nos reunimos. Mas ele está se tornando um fórum diferente. Eu tinha muito medo que o CMDS se tornasse tão somente um Conselho que veiculasse, que aprovasse o Projeto São José. E, se você for ao CMDS, você vai ver presentes as Associações rurais. Mas, lá, são discutidos problemas de educação, problemas da área da Saúde, problemas de agricultura..

(Sr. Renato - secretário de Agricultura do município e conselheiro do CMDS)

Ainda em tom interrogativo, lancei uma provocação, sugerindo que as linhas de ação do Projeto São José também abrangiam questões que se referiam às outras áreas — Educação, Saúde — e que as discussões giravam em torno das linhas do Projeto e não em função das necessidades das comunidades, em sentido inverso, portanto. Com boa vontade e com entusiasmo, o secretário ainda respondeu:

Não, aqui (em Baturité), não! Aqui está funcionando no sentido legal. Se tem um problema lá na Associação — uma professora, falta de merendeira, escola — esse

problema está sendo discutido aqui no CMDS. Acho que eles estão mais fortalecidos para discutir isso porque, de repente, dentro do CMDS já foi escolhida uma coordenação, com seis representantes, e dos seis, quatro são trabalhadores rurais, incluindo a representação do STR...(...) A avaliação que eu faço hoje, de dentro da administração, como membro do CMDS... Pra você ter uma idéia, somente dois projetos do São José foram encaminhados até agora, via CMDS. Porque, em quatro reuniões, se fosse aquela questão só de projeto, já tinha sido uma loucura. A gente tem feito uma discussão muito interessante, inclusive sobre o Projeto São José. Tem associação que pediu projeto há quatro ou cinco anos, tem projetos pendentes. Então, discutimos: 'será que não é legal tentar tirar essas pendências, resolver essas solicitações de associações que existem?' Tem associação que nem sabe que pediu projeto, isso até me espanta! Houve um redirecionamento do CMDS.

(Sr. Renato, secretário de Agricultura do município e conselheiro do CMDS)

O crédito e interesse pela reativação do espaço público não podem ser atribuídos à administração municipal como um todo. Se alguns secretários participam ou estimulam a participação, o fazem porque, individualmente, afinam-se com tal perspectiva; ademais, há exigências legais para o repasse de recursos de várias políticas públicas que compreendem a existência desses fóruns. Considerando que há secretários municipais que não “acionam” os Conselhos que devem aprovar os recursos para suas pastas, como a administração está procedendo? Com certeza, com muitas artimanhas, com decisões centralizadas pelo prefeito e com grande desconhecimento da sociedade civil.

Curiosamente, numa demonstração de incoerência com a proposta participativa do governo estadual — o prefeito é correligionário político do PSDB de Tasso Jereissati, que tanto preza os CMDS, como mediador importante da sua proposta de “gestão compartilhada” —, o CMDS manteve-se à deriva durante um ano todo (2001), mais preterido pela gestão peessedebista do que pela gestão anterior (PSB/PFL).

Mas a questão mais preocupante de toda essa trajetória do CMDS refere-se ao silêncio da sociedade civil de Baturité. Essa não se manifestou organizadamente com relação ao destino que se está dando a um espaço público. Com exceção do Sindicato dos Funcionários Municipais, um silêncio perdurou durante todo o ano de 2001. Um silêncio que sugere ser, ainda, muito incipiente o enraizamento desse Conselho na sociedade local. O setor que mais “esperneia”, indo às rádios locais e denunciando desmandos e descasos da administração municipal, é o do funcionalismo municipal e estadual, em especial, os professores municipais. Desses, pude ouvir nos programas de

rádio (entrevistas e debates) e em manifestações, como na do 1º de maio de 2001, uma cobrança ao governo municipal para reativar o CMDS e os Conselhos Setoriais, pois entendem essas categorias que tais conselhos permitem discussões sobre a vida municipal, além de possibilitar uma negociação direta do prefeito com os munícipes, em casos necessários — como no atual problema trabalhista, relacionado às demissões de professores e ao não-pagamento de salários, dívida herdada da administração anterior.

Os trabalhadores rurais, por seu lado, ficam pelos cantos da sede sindical, quase sem fazer referências ao CMDS. Quando são feitas, tratam-se de meros comentários, tais como “*o prefeito ainda não mostrou a que veio*” ou “*não sai nada de projeto para nós, da agricultura*”. Não propuseram, não pressionaram e não tomaram a iniciativa de reativar o CMDS, nem o Conselho de Agricultura, que mais diretamente lhes diz respeito. Em meados de 2002, a Federação das Associações de Moradores e de Pequenos Agricultores de Baturité, que também esteve à deriva, sem rumo e sem ação, elegeu nova diretoria. Essa tornou pública sua opinião acerca do CMDS e dos Conselhos Setoriais na rádio local, além de ter se empenhado na articulação de setores da sociedade civil para a retomada da participação nos Conselhos. João Pedro, advogado e professor municipal, vice-presidente da Federação e sócio do Sindicato dos Servidores Municipais, em seu depoimento, opina sobre a situação atual dos Conselhos e sobre a relação desses com as administrações anterior e atual:

Os Conselhos... Nós estamos traumatizados com os Conselhos aqui, em Baturité. Não tivemos nenhuma experiência, ainda, de um prefeito que valorizasse os Conselhos. O Cláudio é um grande manipulador. E nós tivemos duas vezes o Cláudio manipulando os Conselhos. Atualmente, na atual administração, eles estão desarticulados. Em 1999, houve reuniões todos os meses porque os agricultores são muito perseverantes. Eles estavam lá, mesmo que fosse pra dizer que o Cláudio não escutava os Conselhos. É tanto, que saíram várias cartas, inclusive a última foi de um próprio assessor do Cláudio dizendo que aquilo ali não dava em nada porque o Cláudio não deixava. Ele não respeitava os Conselhos! Ele manipulava o tempo todo! A diferença do prefeito Cláudio com o atual é que o Cláudio deixava acontecer. E o atual não quer nem que aconteça! É um desprezo tão grande... Nós estamos tentando dizer lá, no Sindicato dos Funcionários Municipais: ‘Gente, é nosso papel não deixar isso aí fracassar, porque é a única instância que nós temos. Agora, se o Conselho, o CMDS, não é escutado, vamos denunciar que o Conselho não é escutado!’ Por exemplo, a Agenda 21. Quem está levantando é o pessoal do BNB (Banco do Nordeste), agente de desenvolvimento do BNB, e todos nós estamos bastante desestimulados para participar, porque a gente

sabe o desprezo que o pessoal que está no poder, hoje, em Baturité, tem pela opinião do povo. Mas a gente tem procurado dizer pra nós mesmos, nós temos que estar lá pra dizer que ele não leu (a Agenda 21), não deu valor àquele trabalho feito pela base.

(João Pedro, sócio do Sindicato dos Funcionários do Município de Baturité e vice-presidente da Federação das Associações)

Em suma, a força da dominação estatal disse a que veio: procurou manter em seus lugares os homens e mulheres. Entretanto, os processos sociais carregam as potencialidades de geração do seu contrário. A existência, mesmo débil, do CMDS, pode trazer resultados positivos, posto que se insere na vida de cidadãos que já trazem trajetórias políticas vividas em outros espaços e experiências — como um solo já arado e semeado, diria o trabalhador rural. Essas circunstâncias propiciam a esses cidadãos, então, o fortalecimento de uma noção de que têm “direito a ter direitos” (Telles, 1999). Da experiência no CMDS resultou, em especial para os trabalhadores rurais, o legado do aprendizado da fala, da negociação e a “aparição” no mundo público. Aparição que produz a visibilidade dos atores e auxilia no “redesenho” do Estado, no “redesenho” da história dos trabalhadores rurais e da democracia na paisagem brasileira. Um redesenho molecular que se faz quase em silêncio e lentamente.

Ainda que se considere grave a ineficácia desse conselho na resolução dos problemas sociais do município, algum nível de transparência da administração municipal terminou por se efetivar e uma esfera pública começou a se esboçar. Além do aspecto pedagógico, que por si só tem um significado importante, tanto para a possibilidade de organização política do camponês como pela experiência pessoal de crescimento enquanto ser humano — e que, de certa forma, são expressões de um mesmo processo, o de humanização do homem na sociedade capitalista —, outro significado tem esse encontro da fala, ou nos termos de Francisco de Oliveira, a “recuperação da fala” em uma sociedade que se formou sob o signo da violência. Tem o significado do “estabelecimento do dissenso”, da negociação ou disputa; significa, enfim, a existência da política em um momento de hegemonia neoliberal caracterizado pela “destituição da fala” e “anulação da política” (Oliveira, 1999: 161-162).

BIBLIOGRAFIA

CENTRO Josué de Castro. *Gestão Municipal e Políticas Públicas: Estudos de Caso no Ceará*. Fortaleza, Centro Josué de Castro/Universidade Federal do Ceará, 1997.

- CORDEIRO, Celeste. *Democracia, Conselhos e Esfera Pública Local no Ceará: uma Análise dos CMDS no Ceará*. 198p. (Tese) Concurso para Professor Titular. Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará, 2001.
- GOHN, Maria da Glória M. Conselhos Populares e Participação Popular. *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo s.n, 1989, p. 65-89.
- JEREISSATI, Tasso Ribeiro. *Discurso de Posse do Governo do Ceará*. Fortaleza: Governo do Estado do Ceará, 1989.
- MINAYO, Maria Cecília. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde pública*. São Paulo: Hucitec, 1999.
- OLIVEIRA, Francisco de. Privatização do Público, Destituição da Fala e Anulação da Política: o Totalitarismo Neoliberal. In: Oliveira, Francisco de & Paoli, Maria Célia (org.) *Os Sentidos da Democracia*. Petrópolis: Vozes/Fapesp, 1999.
- RANCIÈRE, Jacques. *O Desentendimento: Política e Filosofia*. São Paulo: Ed. 34, 1996.
- TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Conselhos, Esfera Pública e Co-Gestão. In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A. & TEIXEIRA, Ana Cláudia (orgs.) *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000, p. 97-119.
- TELLES, Vera da Silva. *Direitos Sociais: Afinal do que se trata?* Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.