

**Universidade de Brasília  
Faculdade UnB Planaltina  
Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural**

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O  
DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL: UM ESTUDO DE  
CASO DO CONSELHO TERRITORIAL DO ALTO ACRE E CAPIXABA**

**JANIO NASCIMENTO DE AQUINO**

**BRASÍLIA-DF  
Abril de 2015**



**Universidade de Brasília**  
**Faculdade UnB Planaltina**  
**Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural**

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O  
DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL: UM ESTUDO DE  
CASO DO CONSELHO TERRITORIAL DO ALTO ACRE E CAPIXABA**

**JANIO NASCIMENTO DE AQUINO**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural da Universidade de Brasília, como requisito para obtenção do título de Mestre em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural.

Área de concentração: Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural

Linha de Pesquisa: Desenvolvimento Rural Sustentável e Sociobiodiversidade

Orientadora: Prof. Dra. Mônica Celeida Rabelo Nogueira

BRASÍLIA-DF  
Abril de 2015

A657p Aquino, Janio Nascimento de  
Participação Social nas Políticas Públicas para o  
Desenvolvimento Rural Sustentável: um estudo de  
caso do conselho territorial do alto acre e capixaba  
/ Janio Nascimento de Aquino; orientador Mônica  
Celeida Rabelo Nogueira. -- Brasília, 2015.  
123 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado em Meio Ambiente  
e Desenvolvimento Rural) -- Universidade de Brasília,  
2015.

1. Participação social. 2. Conselhos gestores. 3.  
Políticas públicas. 4. Sociedade civil. I. Nogueira,  
Mônica Celeida Rabelo, orient. II. Título.

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE UnB PLANALTINA  
MESTRADO EM MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO RURAL**

**Termo de Aprovação**

**“PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O  
DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL: UM ESTUDO DE  
CASO DO CONSELHO TERRITORIAL DO ALTO ACRE E  
CAPIXABA”**

**Janio Nascimento de Aquino**

Banca Examinadora

---

Prof. Dra. Mônica Celeida Rabelo Nogueira – Presidente da Banca  
Universidade de Brasília

---

Prof. Dra. Ana Cláudia Farranha Santana - Externo ao Programa  
PPGD/FD - Universidade de Brasília

---

Prof. Dra. Tânia Cristina da Silva Cruz – Interno ao Programa  
PPG-MADER/FUP – Universidade de Brasília

---

Prof. Dr. Mário Lúcio Ávila – Membro Suplente  
PPG-MADER/FUP – Universidade de Brasília

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a algumas importantes mulheres que contribuíram de maneira decisiva para realização desse estudo. Inicialmente a Lúcia Tereza (Teca), minha amiga, pelo estímulo que sempre dispensou para que eu fizesse parte dessa jornada. A minha querida esposa Jeigiane pelas infindáveis contribuições, tanto nesse estudo como na vida cotidiana.

Agradeço a minha mãe, que em sua simplicidade sempre me estimulou ao ingresso de novos desafios.

Agradeço a minha orientadora Prof. Dra. Mônica Nogueira, pela paciência que teve durante todo esse processo de estudo, mas também por compreender minha limitação de tempo e por me ajudar na organização das principais ideias que nortearam esse estudo.

Também agradeço ao Prof. Dr. Sérgio Sauer, Prof. Dra. Tânia Cristina e Prof. Dra. Janaína Diniz que de forma importante contribuíram durante a convivência para minha qualificação profissional e pessoal.

Agradeço a meus filhos Jadh, Mariá e Tauã pela inspiração diária.

E de forma muito especial, agradeço a todos os integrantes do Conselho de Desenvolvimento Territorial do Alto e Capixaba - CTAC, por sua relevância e influência no processo de desenvolvimento da região, mas também pelo seu significado, enquanto integrante mais recente de um complexo processo de luta no Acre.

## RESUMO

Abordaremos no presente estudo a participação da sociedade civil no processo decisório das políticas públicas na região do Alto Acre e Capixaba relativo ao período de 2008 a 2012, tendo como estudo de caso o Conselho de Desenvolvimento Territorial do Alto Acre e Capixaba (CTAC), no Estado do Acre. Trata-se de um conselho que incorporou a participação da sociedade civil de forma bastante representativa considerando os atores sociais presentes na cena política acreana contemporaneamente, mas, sobretudo, a representação de importantes organizações regionais no desafio de promover a discussão, implementação e avaliação das políticas públicas. Os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa foram compostos por meio de entrevistas semiestruturadas, observação direta e pesquisa documental, em formato digital e impressos cedidos pela Secretaria Executiva do CTAC. Em seguida, procedeu-se com a categorização do conteúdo das entrevistas e documentos pesquisados e análise final. Como base teórica utilizou-se os conceitos de Novos Movimentos Sociais (NMS), democracia e participação social, capital social, conselhos gestores de políticas públicas, política de desenvolvimento territorial, além do relato histórico que norteou a formação das organizações da sociedade civil no Estado do Acre e na região do Alto Acre e Capixaba. Portanto, esse estudo justifica-se pela necessidade de compreensão do contexto organizacional e institucional presentes na região, a fim de fazer conhecer os padrões de aliança e disputas internas em torno da partilha de poder local, bem como qual tem sido a participação social na formulação e deliberação de políticas públicas para o desenvolvimento regional. Como conclusão destaca-se a importância do processo de discussão e definição de políticas públicas no âmbito da relação entre sociedade civil e Estado, tendo como espaço de diálogo o Conselho de Desenvolvimento Territorial do Alto Acre e Capixaba.

**PALAVRAS-CHAVES:** Participação social; Conselhos gestores; Políticas públicas e sociedade civil.

## ABSTRACT

The approach of this study is on the participation of civil society in the decision process regarding public policies in the area of Alto Acre and Capixaba. The period is from 2008 to 2012, using as case study the *Conselho de Desenvolvimento Territorial do Alto Acre e Capixaba* (CTAC – Council for territorial development of Alto Acre and Capixaba), in the state of Acre. This council has included the participation of civil society in a highly representative manner, considering the social actors present in Acre's political scenario contemporarily, nevertheless and mostly the representing of important regional organizations with the challenge of promoting discussion, implementation and assessment of public policies. The methodological procedures used in this research were composed by semi-structured interviews, direct observation and documental research, in digital and printed formats given by the Executive Secretariat of CTAC. The next step was the categorization of the content of the interviews and researched documents and final analyses. *Novos Movimentos Sociais* (NMS – New Social Movements), democracy and social participation, social capital, public policies managing councils, territorial development policy, and also the historical report that guided the formation of organizations of civil society in the State of Acre and in the region of Alto Acre and Capixaba were all used as theoretical basis. Therefore, this study is justified by the urge of understanding the organizational and institutional context present in the region in order to know the patterns of alliance and internal disputes around the partition of local power, as well as how the social participation has been working on the formulation and deliberation of public policies for the regional development. As a conclusion it is highlighted the importance of the process of discussion and definition of public policies in the scope of the relation between civil society and State, having the *Conselho de Desenvolvimento Territorial do Alto Acre e Capixaba* space for dialogue.

**KEY WORDS:** social participation; managing councils; public policies and civil society.

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 – Mapa de localização da Região do Alto Acre e Capixaba	18
Figura 2 – Mapa com a redefinição territorial do Estado do Acre com ilustração da Linha Cunha Gomes	19
Figura 3– Interrelações institucionais existentes no Alto Acre e Capixaba	84
Figura 4 – Macro atividades do processo de planejamento dos territórios rurais	96
Figura 5 – Composição do CTAC em Relação à Sociedade Civil e Governo	100
Figura 6 – Composição do CTAC por seguimento social	100
Figura 7 – Segmentos da Sociedade Civil por suas categorias	101

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Área dos municípios da região do Alto Acre e Capixaba e do Estado do Acre	18
--------------------------------------------------------------------------------------	----

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 – Atores sociais e instituições envolvidas na pesquisa de campo	21
Quadro 2 – Estrutura e ações governamentais para ocupação da Amazônia	61
Quadro 3 – Resumo das principais organizações existentes no Alto Acre e Capixaba	82
Quadro 4 – Composição do CTAC	98



## **LISTA DE SIGLAS**

ARENA – Aliança Renovadora Nacional

BANACRE – Banco do Estado do Acre

BASA – Banco da Amazônia S.A.

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

CAETA – Comissão Administrativa de Encaminhamento de Trabalhadores para a Amazônia

CEB – Comunidade Eclesial de Base

CEDRS – Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável

CEDRFS – Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Florestal Sustentável

CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e o Caribe

CIMI – Conselho Indigenista Missionário

CMDRS – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável

CNS – Conselho Nacional das Populações Tradicionais

CONDEMA – Conselho de Defesa do Meio Ambiente

CONDIAC – Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Alto Acre e Capixaba

CONDRAF – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável

CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura Familiar

COOPGRÃOS – Cooperativa de Produtores Agroflorestais e Agricultores Familiares de Brasília

CPT – Comissão Pastoral da Terra

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

CTAC – Conselho Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Alto Acre e Capixaba

EMBRAPA- Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

FAO – Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura

FETACRE – Federação dos Trabalhadores do Acre

FPA – Frente Popular do Acre

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada

MAP – Madre de Dios, Acre e Pando

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

NARI – Núcleo de Apoio Rural Integrado

NMS – Novos Movimentos Sociais

ONG – Organização não Governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

PAD – Projeto de Assentamento Dirigido

PC do B – Partido Comunista do Brasil

PDS – Partido Democrático Social

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PEN – Partido Ecológico Nacional

PHS – Partido Humanista da Solidariedade

PIC – Projeto Integrado de Colonização

PIN – Plano de Integração Nacional

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

POLAMAZÔNIA – Programa de Pólos Agropecuários e Agroambientais da Amazônia

PP – Partido Progressista

PPA – Plano Plurianual

PPB – Partido Pacifista Brasileiro

PPL – Partido Pátria Livre

PRB – Partido Republicano Brasileiro

PROAMBIENTE – Programa de Desenvolvimento Sustentável da Produção Familiar Rural da Amazônia

PROBOR- Programa de Incentivo à Produção de Borracha Natural

PROINF – Programa e Infraestrutura e Serviços

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PROS – Partido Republicano da Ordem Social

PROTERRA – Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo à Agroindústrias do Norte e Nordeste

PRP - Partido Republicano Progressista

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSD – Partido Social Democrático

PSDC – Partido Social Democrata Cristão

PSL – Partido Social Liberal

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PTC – Partido Trabalhista Cristão

PTDRS – Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável

PTN – Partido Trabalhista Nacional

RADAR – Radar da Amazônia

RAMH – Rede Acreana de Mulheres e Homens

RESEX – Reservas Extrativistas

SAVA – Superintendência para o Abastecimento da Amazônia

SDT – Secretaria de Desenvolvimento Territorial

SEAPROF – Secretaria de Extensão Agroflorestal e Produção Familiar

SEMTA – Serviço de Encaminhamento de Trabalhadores para Amazônia

STR – Sindicato dos Trabalhadores Rurais

SUDAM – Superintendência da Zona Franca de Manaus

SUDAM – Superintendência da Zona Franca de Manaus

SUDHEVEA- Superintendência do Desenvolvimento da Borracha

ZEE ACRE – Zoneamento Ecológico-Econômico do Acre

## SUMÁRIO

<b>RESUMO</b> .....	17
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
<b>A Região do Alto Acre e Capixaba</b> .....	17
<b>Metodologia da pesquisa e organização dos capítulos</b> .....	20
<b>Capítulo I - ASPECTOS DA DEMOCRATIZAÇÃO NO BRASIL E SUA INFLUÊNCIA NO PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA</b> .....	26
1.1. Democracia e participação social.....	26
1.2. Processo de democratização no Brasil e as lutas sociais.....	32
1.3. Teoria dos Novos Movimento Sociais.....	37
1.4. Conselhos gestores de políticas públicas e a participação da sociedade civil.....	39
1.5. A formação de capital social e os movimentos de luta no Acre.....	45
1.6. Desenvolvimento Territorial e a proposta de participação social em políticas públicas para o rural.....	48
<b>Capítulo II - CONTRIBUIÇÕES DOS MOVIMENTOS SOCIAIS PARA A CONSTRUÇÃO DE UM PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS NO ACRE</b> .....	55
2.1. Os novos movimentos sociais e as experiências do Acre: um cenário de luta e mobilização social.....	55
2.2. Uma concepção de desenvolvimento que não considerava os habitantes da floresta.....	60
2.3. A frente popular do Acre (FPA) e a construção de “novas” políticas de desenvolvimento com participação social.....	73
<b>Capítulo III - O CTAC E A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO PROCESSO DECISÓRIO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA REGIÃO DO ALTO ACRE E CAPIXABA</b> ..	80
3.1. A participação da sociedade civil em espaços democráticos no Acre.....	80
3.2. A visão dos conselheiros sobre a dinâmica participativa e deliberativa no âmbito do CTAC.....	85
3.3. Estrutura de funcionamento e as dinâmicas participativas do CTAC.....	96
3.3.1. <i>Processo metodológico de criação do CTAC</i> .....	97
3.3.2. <i>Aspectos ligados a composição do CTAC</i> .....	97
3.3.3. <i>Uso do regimento interno</i> .....	103
3.3.4. <i>Elaboração de pauta</i> .....	103
3.4. O CTAC: Significado, conquistas, limites e desafios.....	105
3.4.1. <i>Significados e conquistas</i> .....	105
3.4.2. <i>Limites e Desafios</i> .....	108
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	113
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	117
<b>APÊNDICE</b> .....	122

## INTRODUÇÃO

O protagonismo da sociedade civil no processo político de democratização se constituiu de grande importância no Brasil. Nas últimas décadas a participação da sociedade civil em espaços públicos de interlocução com o Estado, como os conselhos gestores de políticas públicas tem se expandido de variadas formas, destacadamente a partir de meados dos anos de 1970 com o surgimento dos Novos Movimentos Sociais. A Constituição de 1988 inaugurou um ambiente propício às instituições participativas em relação às políticas públicas, por meio de dispositivos institucionais que garantem a criação de espaços de participação social nos níveis municipal, estadual e federal, condicionando repasses de recursos à existência de formas de acesso da sociedade civil na discussão e deliberação descentralizada de programas e políticas.

Durante todo o regime autoritário militar, a história brasileira se caracterizou como sendo um período em que no âmbito da esfera pública a participação foi algo bastante limitada e significativamente distante da possibilidade de influência das organizações sociedade civil nas políticas públicas. A nossa recente transição democrática, na qual a visão da centralização decisória, identificada com o autoritarismo, ajudou a promover a participação da sociedade e a descentralização das políticas públicas e que atores e organizações da sociedade civil passaram a transitar com um novo papel no processo de discussão, implementação e avaliação das políticas públicas.

A criação dos conselhos locais, estaduais e nacionais foi ampliando-se por todo o País e com isso trouxe a participação social para um contexto, ainda que em construção, com o objetivo de contribuir para a discussão e aprofundamento do conteúdo democrático em torno da ação política nacional. Consideramos que ao longo das últimas décadas, houve um envolvimento efetivo, protagonizado pelas de diferentes organizações sociedade civil que apesar dos percalços enfrentados por diferentes experiências participativas, tendem a lançar mão de mecanismos de controle social de políticas públicas, principalmente em relação à aplicação dos recursos financeiros que são direcionados dependendo das condições contextuais de cada região. Sobretudo, é preciso pensar que o processo de descentralização vai muito além da questão do controle financeiro, uma vez que neles também estão envolvidas relações políticas entre esferas governamentais e acima de tudo, uma nova forma de relação entre Estado e sociedade civil.

À medida que os espaços participativos são criados, advém desse processo os diversos significados, avanços e desafios para de fato se garantir os resultados esperados.

De acordo com Milani (2008), a importância da participação dos cidadãos e das organizações da sociedade civil na formulação de políticas públicas locais pode ser vista em três níveis: a participação pode significar controlar a qualidade dos serviços dos prestados pelo Estado. Pode significar ainda a expressão de prioridades a cerca de bens públicos futuros e também pode ser sinônimo de politizar as relações sociais no processo de constituição de espaços públicos para formulação de políticas públicas locais.

Nessa perspectiva, a tentativa de atuar em uma sociedade em que a democracia já foi minimizada aos limites dos pleitos eleitorais, não seria de se esperar facilidades no processo de participação social. Aliado a isso não podemos desconsiderar que a administração pública no Brasil, ainda contém fortes traços patrimonialistas, clientelistas e autoritários atuando em favor dos interesses de poucos, em detrimento dos seguimentos historicamente excluídos. Com isso as dificuldades de materializar os princípios participativos são desafiantes diante da ameaça de perda de poder, na visão de certos gestores públicos, que em certa medida dificultam a abertura de espaços discussão que envolva a sociedade civil.

Outra reflexão gira em torno da condição em que ocorrem os processos de descentralização das políticas públicas nas diversas experiências pelo Brasil. Nesse caso, estas não seguem uma padronização, uma vez que depende de diretrizes traçadas para as políticas públicas por parte dos governos federal, estadual ou municipal e também, da forma com a qual a sociedade civil se articula para os embates no âmbito dos espaços participativos.

Inerente a esse debate, vale destacar que a abertura à participação da sociedade civil nos processos decisórios nas políticas públicas, pode possibilitar as condições necessárias ao exercício do seu novo papel, que é de discutir suas demandas e estabelecer prioridades, ou seja, avançar na reivindicação para o campo das proposições. Para isso torna-se fundamental a existência de uma sociedade civil organizada e proativa em todas as fases do processo de diálogo com o setor governamental para que estes cumpram suas funções de forma mais democrática, como também a existência de uma sociedade civil com atuação autônoma é relevante para concretização dos canais efetivos de participação.

Esse cenário nos leva a perceber que ao mesmo tempo em que o crescimento dos espaços de participação da sociedade foi inegável ao longo das últimas décadas, em grande parte pela multiplicação dos espaços públicos para a democratização da gestão pública, o governo também passou a transferir encargos e responsabilidades do Estado para a sociedade

civil aproveitando-se do discurso da co-responsabilidade e da partilha das decisões. Tais relações contidas nos diferentes projetos políticos estruturam e orientam a dinâmica das várias experiências participativas e, em grande parte, respondem por seus desafios, recuos e avanços.

Com base nesse contexto, a história de organização social do Estado do Acre, em grande medida não ficou a margem dos fatos históricos do contexto nacional, mesmo ressalvadas as circunstâncias peculiares com o qual todo o processo de luta pelo reconhecimento de direitos e pela defesa da participação social nos processos decisórios ocorreu em diversas partes do Brasil. A região do Alto Acre e Capixaba foi emblemática no processo de luta em defesa da floresta, do meio ambiente e das comunidades tradicionais extrativistas frente à expansão da pecuária. A problemática, que envolve distribuição e uso das terras é resultado, não só de uma forma específica de ocupação econômica, via extrativismo, mas também dos processos de organização política - administrativa da região. A história da ocupação do Acre é marcada pelo Estado intermediando, orientando e promovendo a viabilização dos interesses articulados do capital nacional e internacional. É o interesse do capital que articulará as condições da economia da borracha no Brasil, através de financiamento da migração por companhias de navegação com a participação dos governos das províncias do Amazonas e Pará, a partir de empréstimos concedidos por interesses estrangeiros.

As lutas e conquistas sociais advêm desse processo, sobretudo, como forma de resistência a expansão das forças capitalistas na região por meio da organização representativa dessas comunidades: associações de base comunitária, organizações sindicais e outras organizações da sociedade civil. Mais tarde, também cumpriram um papel importante as cooperativas de produtores familiares e organizações não governamentais (ONGs). Esse processo foi fortemente influenciado pelas reformas do Estado brasileiro, além de outros fatores macros, como a ascensão do Partido dos Trabalhadores - PT ao governo estadual e federal, com contribuições importantes no campo da organização socioambiental da região. O legado dessas lutas levou ao lento e gradual reposicionamento do Estado em relação às reivindicações e pautas defendidas pelos atores sociais, culminando com apoio as comunidades tradicionais extrativistas e demais segmentos da população local tais como: índios, seringueiros e ribeirinhos, mas também de comunidades rurais, assentados da reforma agrária, posseiros, meeiros e demais agricultores familiares. Esse momento foi construído a partir da aproximação entre prefeituras municipais, Governo do Estado e Governo Federal

com suas representações no estado, criação de conselhos diversos, que abordam variadas temáticas.

É nesse contexto que abordaremos no presente estudo a participação da sociedade civil no processo decisório das políticas públicas na região do Alto Acre e Capixaba relativo ao período de 2008 a 2012, tendo como estudo de caso o Conselho de Desenvolvimento Territorial do Alto Acre e Capixaba - CTAC.

Minha trajetória de militância no contexto das questões socioambientais teve início quando de minha atuação como assessor do Conselho Nacional dos Seringueiros em meados da década de 1980 na coordenação das ações de organização social, criação de Reservas Extrativistas e alternativas econômicas em Rondônia. Momento este, que também serviu para meu envolvimento nas relações com associações de seringueiros, cooperativas de agricultores familiares, Fórum de Ong de Rondônia e, por conseguinte com outros espaços de interação entre Governo e sociedade.

A experiência profissional com conselhos territoriais ocorreu quando da realização dos serviços de consultoria no âmbito da Política de Desenvolvimento Territorial do Governo Federal iniciada no ano de 2003 e coordenada pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial do MDA. Nesse momento tive a oportunidade de coordenar um conjunto de ações territoriais nos Estados do Acre e Rondônia, sempre em parceria com os conselhos. Foi possível diante disso, acompanhar toda a trajetória de organização, formação e desempenho dos conselhos territoriais e suas relações com outras instâncias de participação como os CMDRS e CEDRS e principalmente o desafio apontado pelas relações internas, com o Governo e as variadas formas de atuação diante das políticas públicas. Como tal, o CTAC fez parte desse processo particular de aprendizado em que tive a oportunidade acompanhá-lo desde os primeiros momentos de sua organização e assessoramento. Tais aspectos são motivadores e nos levou a fazer este estudo como forma de aprofundar o debate em torno dessas instâncias participativas, mas, sobretudo, como um esforço de melhor compreender as complexas relações inerentes ao processo mais amplo referente efetivamente a participação social em tais instâncias de participação e sua influência nas políticas públicas do Alto Acre e Capixaba.

Nessa perspectiva, entendemos que há variadas razões pelas quais os conselhos possuem dificuldades de funcionamento, por um lado, e de outro avançam positivamente quando influenciam as decisões de Governo. Aspectos ligados à cultura política e o contexto regional em que são inseridos os conselhos demonstram ser determinante para o avanço desses espaços. Tais fatores configuram certamente um ambiente aberto à pesquisa dado a



riqueza de cenários que remetem ao sucesso, dificuldades e limites enfrentados. Na região do Alto Acre e Capixaba todos esses pontos são notados e no quadro atual em que se faz necessário dialogar, ser propositivo, atuante e dar vida aos canais de participação amplia-se essa reponsabilidade que deve ser compartilhada por todo o conjunto da sociedade. Esses atributos fazem dessa região ser de grande significado, tanto por conta de sua natureza histórica como por conta do pensar e do agir alinhado com o contexto atual. Com esse enfoque, a pesquisa apresenta os seguintes objetivos específicos:

- a) Descrever o contexto organizacional e institucional do Colegiado Territorial do Alto Acre e Capixaba, incluindo a caracterização dos atores sociais que o compõe;
- b) Caracterizar e analisar as relações entre os atores sociais (representantes da sociedade civil e do governo, das três esferas, municipal, estadual e federal) que compõem o Colegiado Territorial;
- c) Identificar e analisar as estratégias e mecanismos acionados pela sociedade civil, no âmbito do Colegiado Territorial, para incidir na formulação e deliberação de políticas públicas para o desenvolvimento rural sustentável da região.

### **A Região do Alto Acre e Capixaba**

O Estado do Acre se localiza na porção ocidental da região norte do Brasil, na Amazônia ocidental, entre as longitudes de 66° 38` WGr e 74°00` WGr e latitudes 7°07` S e 11° 08`S. (IBGE/Censo Demográfico 2007). Faz fronteira com a Bolívia e Peru e com Estados do Amazonas e Rondônia. Possui uma área de 164.221,36 Km<sup>2</sup>, que representa 1,92% do território nacional e 4,26 % da região Norte (ACRE, 2008:30). A densidade do Estado é de 3,99 hab/km<sup>2</sup>, um pouco mais elevada que a densidade demográfica da região Norte que é de 3,79 hab/km<sup>2</sup> (ACRE, 2008:30). O Estado conta com divisão administrativa composta por cinco regionais: Baixo Acre, Alto Acre, Purus, Tarauacá-Envira e Juruá.

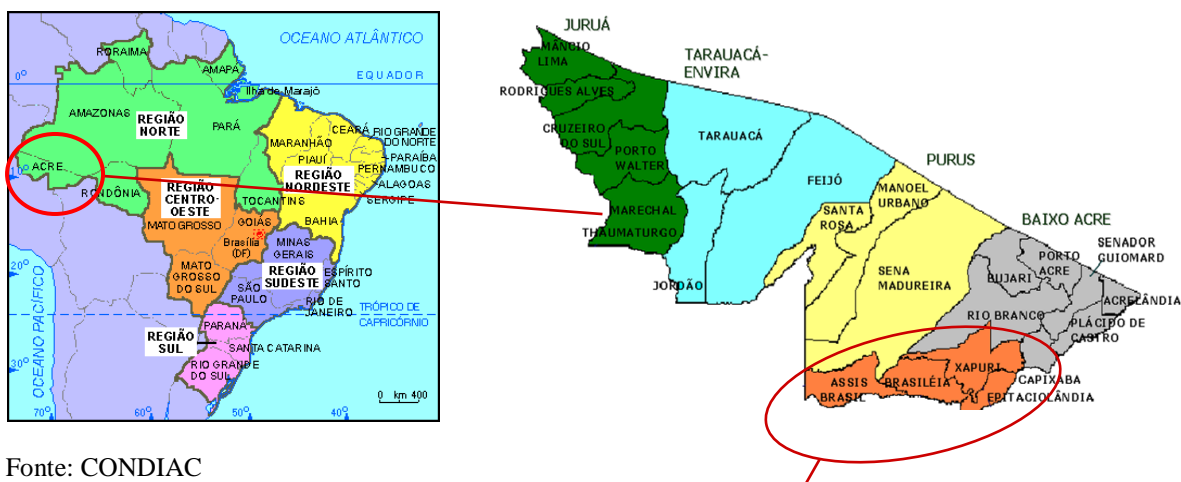
A regional do Alto Acre encontra-se localizado no Vale do Acre, no leste acreano, composto por cinco municípios, sendo quatro da Regional do Alto Acre (Assis Brasil, Brasiléia, Epitaciolândia e Xapuri) e um da regional do Baixo Acre que é também conhecido como Capixaba<sup>1</sup>. A regional tem os seguintes limites: ao norte com os municípios de Rio Branco e Plácido de Castro; ao sul com a República da Bolívia e República do Peru; ao Leste

---

<sup>1</sup>O município de Capixaba faz parte, segundo a divisão administrativa do Estado, da regional do Baixo Acre. No entanto, esse município por possui maior interação política com os municípios do Alto Acre e por isso integrar o Consórcio de prefeitura dessa regional, foi acolhido e no âmbito da política de desenvolvimento territorial, essa regional passou a chamar-se Território do Alto Acre e Capixaba.

com a República da Bolívia; e, a oeste com a República do Peru e o município de Sena Madureira (ACRE, 2000).

**Figura 1 – Mapa de localização da Região do Alto Acre e Capixaba/AC**



Fonte: CONDIAC

Região do Alto Acre e Capixaba

A regional possui como principal malha viária a BR-317, conhecida “Estrada do Pacífico”, que liga a capital Rio Branco ao sul do Estado, passando pelos municípios de Senador Guimard, Capixaba, Eptaciolândia e Brasiléia (este último na fronteira com a República da Bolívia), perfazendo uma extensão de 232 km. A partir de Brasiléia a estrada percorre mais 110 km até chegar à cidade de Assis Brasil, fronteira Trinacional Brasil-Bolívia-Peru, aonde foi construído recentemente a ponte que liga o Brasil ao Peru, chamada “Ponte da Integração”. Após a fronteira, percorre-se 1570 km até chegar ao Porto de Illo, no Oceano Pacífico, principal porta de exportação de produtos para grandes centros consumidores, como China e Japão.

**Tabela 1 - Área dos municípios da região do Alto Acre e Capixaba e do Estado do Acre**

Estado/Município	Área antiga (ha) <sup>1</sup>	Área nova (ha) <sup>2</sup>	% do Estado	Diferença (ha)
Acre	15.193,200	16.422,136	100	1.228.936,05
Assis Brasil	165.830	497.663,26	3,03	331.733,06
Brasiléia	435.640	391.827,62	2,39	- 43.812,38
Capixaba	174.000	169.649,98	1,03	-4.350,01
Eptaciolândia	165.930	165.504,42	1,01	-4.425,58
Xapuri	472.360	534.695,24	3,26	62.335,24
Território	941.500	1.759.486,08	10,71	817.986,08

Fonte: ZEE; ITERACRE, 2006.

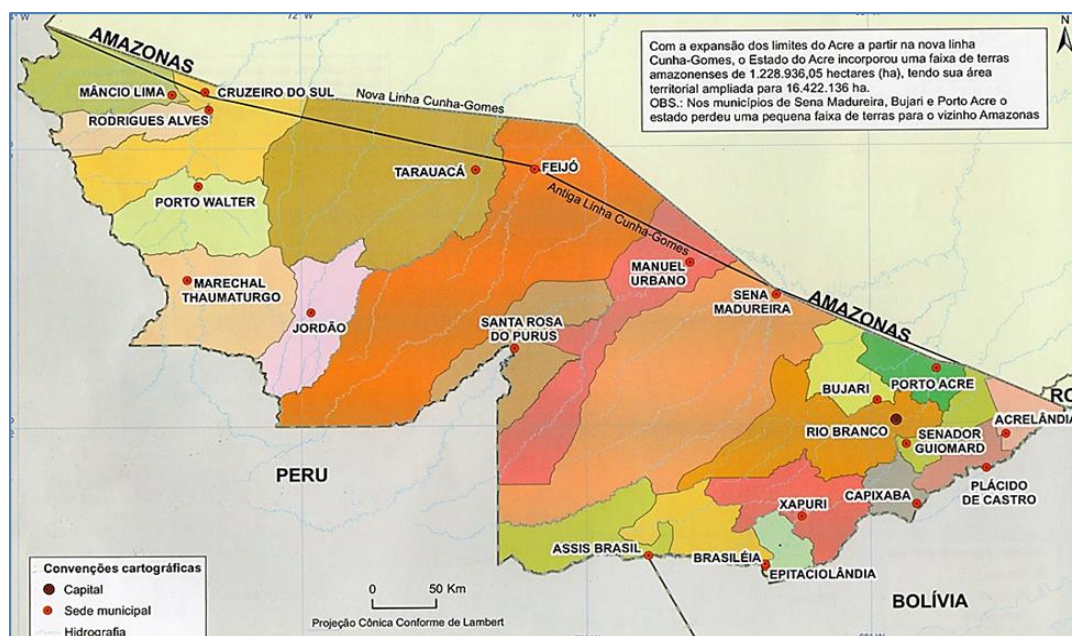
(1) Limites da Antiga Linha Cunha Gomes - LCG.

(2) Redefinição dos limites Municipais com a nova Linha Cunha Gomes - LCGa partir de 2004.

No ano de 2004, a área do Estado do Acre foi ampliada. Com a expansão dos limites do Acre a partir da nova linha Cunha-Gomes<sup>2</sup>, o Estado do Acre incorporou uma faixa de terras amazonenses de 1.228.936,05 (ha), tendo sua área territorial ampliada para 16.422.136 ha.

No mesmo período houve uma redefinição dos limites intermunicipais. A tabela acima ilustra a variação de aumento e/ou diminuição de área nos municípios do Território Alto Acre e Capixaba. Os pontos geográficos mais importantes são: a Reserva Extrativista Chico Mendes, as Terras Indígenas Cabeceira do Rio Acre e Mamoadate (etnias Jaminawa e Manchineri), a Estação Ecológica do Rio Acre (BRASIL, 2007:10). Possui ainda a área de relevante interesse ecológico do Seringal Nova Esperança e 19 assentamentos da reforma agrária de diferentes modalidades (BRASIL, 2007:10).

**Figura 2 - Mapa com a redefinição territorial do Estado do Acre com ilustração da Linha Cunha Gomes**



Fonte: Atlas do Estado do Acre, 2008.

A região possui como principal curso d'água o rio Acre, que nasce no Peru, aproximadamente a 300m de altitude. Possui uma extensão total de 1.190 km e deságua com altitude de 100m pela margem direita no rio Purus, na cidade de Boca do Acre/AM. Seu curso é bastante sinuoso, de águas brancas. A área específica da bacia do Rio Acre é de 7.577 Km<sup>2</sup>,

<sup>2</sup> A linha Cunha Gomes, estabelecida pelo Tratado de Ayacucho (27/05/1867), definiu uma linha geodésica na latitude 10°20' da confluência dos Rio Beni e Mamoré até nas nascentes presumidas do Rio Javari. Somente em 1940 o IBGE verificou que as sedes dos municípios de Tarauacá, Feijó e Sena Madureira estavam ao norte da linha Cunha Gomes, em território Amazonense. A partir de 1942, o IBGE modificou a linha reta e passou a considerar uma linha quebrada com quatro seguimentos na altura das cidades acreanas.

dividida nas seguintes proporções: 26% em território boliviano, 41% em território brasileiro e 33% em território peruano, em um perímetro de 918m.

### **Metodologia da pesquisa e organização dos capítulos**

As atividades de coleta de dados foram realizadas por meio de entrevistas semiestruturadas, observação direta e pesquisa documental, digital e impressos cedidos pela Secretaria Executiva do CTAC (atas, relatórios, documentos de planejamento produzido por instâncias do CTAC, estudos encomendados pelo conselho e as convocatórias). Após essa fase foi feita a análise documental, que permitiu dar tratamento das informações coletadas que em seguida permitiu a categorização do conteúdo pesquisado.

Como instrumento de coleta de dados primários, foram realizadas entrevistas com dez conselheiros, momento em que foram definidos quatro critérios para seleção dos mesmos: o primeiro diz respeito à escolha de pessoas com atuação no conselho no período de 2008 a 2012, período delimitado para essa pesquisa. Um segundo critério foi o conhecimento das principais políticas públicas existentes na região e a forma como tais políticas são definidas e implantadas. Um terceiro critério, relativo ao funcionamento do CTAC e seu papel consultivo e deliberativo em relação às políticas públicas regionais. Como quarto critério, a experiência de participação em outros conselhos, o que permite uma visão mais abrangente de outras instâncias participativas e as complexas relações entre Estado e sociedade civil. Das dez pessoas entrevistadas, nove delas participam de outros conselhos com temáticas variadas o que lhes confere boa experiência em espaços de participação social.

Como entrevistado tivemos o Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Brasília. Sindicato com atuação municipal e forte influência regional em função de seu passado histórico na defesa dos interesses dos trabalhadores rurais.

A Cooperativa de agricultores familiares – Coopgrãos, responsável atualmente pelo bom desempenho no processo de comercialização dos produtos da agricultura familiar, mas também na gestão dos interesses dos produtores junto aos governos municipal, estadual, federal e na relação com empresas regionais que absorvem a produção local.

O Conselho Nacional das Populações Extrativistas – CNS, com atuação nacional. Criado no Acre e com longo processo de luta em defesa da floresta e dos seringueiros. É uma das organizações que em muito contribui para as causas socioambientais e de desenvolvimento local com destacada atuação na dinâmica do CTAC.

**Quadro 1 – Atores sociais e instituições envolvidas na pesquisa de campo**

<b>ENTREVISTADO</b>	<b>FUNÇÃO</b>	<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>CATEGORIA</b>
José Maria Barbosa de Aquino	Coordenador Regional	Conselho Nacional das Populações Extrativistas – CNS	Organização sindical
Maria Jocicleide Lima de Aguiar	Coordenadora Geral	Rede Acriana de Mulheres e Homens - RAMH	ONG
Hilza Domingos S. dos Santos Arcos	Equipe Técnica	Grupo de Pesquisa em Sistemas Agroflorestais do Acre - PESACRE	ONG
Marivânia Tavares Mendes	Coordenadora	Fórum de Mulheres do Alto Acre	Fórum
Rosildo Rodrigues de Freitas	Presidente do STR	Sindicato dos Trabalhadores de Brasiléia	Organização sindical
Jaira da Silva	Diretora Presidente	Cooperativa COOPGRÃOS	Cooperativa
Regina Rodrigues de Freitas	Coordenadora Regional	Central Única dos Trabalhadores - CUT/AC	Organização sindical
Silton Gonçalves de Melo	Secretário Executivo	Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Alto Acre e Capixaba - CONDIAC	Consórcio de Prefeituras
José Ronaldo Pessoa Pereira	Prefeito	Prefeito do Município de Epitaciolândia	Prefeitura
José Meneses Cruz	Secretário de Meio Ambiente	Secretaria de Meio Ambiente de Epitaciolândia	Prefeitura

Fonte: elaborado pelo autor

A Rede Acreana de Mulheres e Homens – RAMH, de abrangência estadual com atuação na defesa das mulheres rurais e urbanas. Organização parceira do MDA no processo de organização e mobilização do CTAC por meio do repasse de recursos financeiros para este fim. A RAMH também é uma das organizações fundadoras do CTAC.

Fórum de Mulheres do Alto Acre e Capixaba. Representa 40 grupos de mulheres distribuídos pelos cinco municípios da região. Foi criado a partir de discussões em plenárias do CTAC com o objetivo fortalecimento e ampliação da representatividade das mulheres no processo de conquistas de políticas públicas voltadas para as áreas sociais e produtivas.

Grupo de Pesquisa em Sistemas Agroflorestais do Acre – PESACRE. Uma Organização não Governamental com importantes trabalhos realizados do Estado do Acre, ligado ao apoio produtivo e organizacional de trabalhadores rurais e extrativistas. Coordenou o Programa PROAMBIENTE na região do Alto Acre e Capixaba e atualmente realiza ações de assistência técnica as comunidades rurais da região no âmbito da parceria com o MDA.

O Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Alto Acre e Capixaba – CONDIAC. Instituição responsável pela integração política e pela busca de alternativas de desenvolvimento dos municípios que o integram. Desde o início da formação do CTAC, o Consórcio colabora no processo organização e de aproximação das prefeituras em relação a ações realizadas pelo CTAC. Apesar dessa relação de proximidade, nem sempre os prefeitos dedicam atenção aos temas tratados pelo CTAC, exceto quando se trata de alocação de recursos financeiros para os Municípios.

Prefeitura de Etipaciolândia, por meio de suas secretarias de agricultura e meio ambiente, possui destacada atuação nas atividades de mobilização e organização do CTAC desde a criação do conselho. Contribui na intermediação da relação do CTAC com o CONDIAC e demais secretarias de agricultura e meio ambiente dos outros municípios da região.

Vale destacar que os entrevistados acompanharam todo o processo de formação do CTAC e com isso possuem acúmulo de experiências vivenciadas como integrantes deste e outros conselhos de âmbito estadual e nacional.

As atividades de campo relativo às entrevistas presenciais foram realizadas na região do Alto Acre e Capixaba, nos municípios de Brasiléia, Etipaciolândia, Xapuri e Rio Branco.

As entrevistas individuais possibilitaram o detalhamento de aspectos importantes relativo ao funcionamento do CTAC. As percepções acerca do processo de criação do conselho, a exposição das contradições em que se situa a relação Estado e sociedade civil na região e as expectativas ainda presente de que é possível melhorar essas relações e qualificar o processo decisório.

Cada entrevista teve a duração média de 30 minutos e posteriormente transcrita e categorizada em temas com abrangência que permitiu a análise de toda a trajetória do CTAC no período de 2008 a 2012. Nessa perspectiva a pesquisa foi norteada em questões ligadas ao entendimento dos entrevistados sobre o que proporcionou a participação no âmbito do CTAC. Os entrevistados tiveram a oportunidade de comentar sobre a caracterização e seu conhecimento sobre o papel desenvolvido pelo conselho e os aspectos ligados a sua participação em outros conselhos, como forma de estabelecer o grau de acúmulo dos conselheiros na experiência em espaços participativos. A avaliação sobre a participação da sociedade civil e ações de políticas públicas que tramitam ou não no CTAC passando pelo crivo dos conselheiros, foi outro conjunto de questões investigadas, assim como as principais conquistas oriundas das relações internas entre Governo e sociedade civil.

Outra abordagem dirigiu-se para os avanços obtidos na trajetória de organização e fortalecimento do processo de mobilização dos conselheiros e parcerias estratégicas necessárias para que os avanços fossem alcançados e direcionasse o CTAC para importantes intervenções no processo de discussão das políticas públicas regionais.

Em outro bloco de questões, foram investigados os desafios ainda existentes nas complexas relações não apenas com o Governo, mas também como o CTAC pode atuar de maneira mais articulada e mais próxima do conjunto da sociedade do Alto Acre e Capixaba, atingindo assim maior visibilidade. A necessidade de ações de capacitação que possibilite a qualificação da participação dos conselheiros foi outro tema tratado.

A visão dos conselheiros sobre o envolvimento do Governo do Estado e dos Prefeitos da região sobre a valorização das decisões colegiadas foi igualmente relevante para o conjunto de análise do conselho.

As últimas questões trataram das situações de conflitos no âmbito dos momentos de definição das políticas públicas e alocação de recursos dos projetos para a região. Em grande medida recursos estes ofertados pela política de desenvolvimento territorial do MDA que requer a discussão e definição dos investimentos no âmbito do conselho. Entretanto, se fez necessário identificar quais as formas internas de diálogo estabelecido entre Governo e sociedade civil. Quais mecanismos de articulação interna cada setor dispunham para negociar ou convencer a maioria dos conselheiros. Como os projetos alocados no Alto Acre e Capixaba são monitorados quanto à correta destinação dos recursos financeiros e se os mesmos estão gerando os benefícios esperados.

Dessa forma, o presente estudo utiliza a análise de conteúdo, que julgamos ser mais apropriado em função da possibilidade de melhor explicitação e sistematização do conteúdo abordado. De forma geral designa-se sob o termo de análise de conteúdo a seguinte definição:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativo ou não) que permitem a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens, instrumentos metodológicos, em constante aperfeiçoamento, que se presta a analisar diferentes fontes de conteúdos verbais ou não verbais (BARDIN, 2009:44).

A autora explicita que quanto a interpretação, a análise de conteúdo navega entre dois pólos: o rigor da objetividade e a fecundidade da objetividade. Torna-se importante ainda para utilização dessa técnica, lançar mão de habilidades criativas e intuição, sobretudo, por ocasião da definição das categorias. Para a presente pesquisa, tomamos como base as seguintes fases

organizativas: a) elaboração de roteiro de entrevistas; b) pré-análise; c) exploração do material; d) tratamento dos resultados, inferência e interpretação.

A pesquisa, que viabilizou as análises aqui apresentadas, foi realizada no período de agosto a dezembro de 2014, utilizando metodologia qualitativa e buscando múltiplas fontes de dados e caracterizando-se como de natureza descritiva. A descrição analítica funciona segundo procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens (BARDIN, 2009: 37). A pesquisa descritiva é utilizada quando se pretende interpretar a realidade estudada, observar os fenômenos e procurar descrevê-los, classificá-los e interpretá-los como no caso da pesquisa ora apresentada.

O presente trabalho está organizado em três capítulos, além da introdução e das considerações finais. O primeiro capítulo versa sobre os conceitos considerados importantes e que norteou a pesquisa. Neste caso abordamos as bases teóricas sobre o processo de democratização no Brasil, a partir da trajetória que levou ao processo de transição até o estabelecimento de mecanismos institucionais que possibilitaram a participação da sociedade civil nos espaços decisórios e que estreitou as relações entre Estado e sociedade.

Os Novos Movimentos Sociais foram de grande relevância no processo de abertura política, contribuindo para a inserção na agenda política de novos temas e permitindo a visibilidade de novos seguimentos sociais excluídos como os seringueiros da Amazônia. O capítulo prossegue com a criação dos conselhos gestores que compõem o cenário de novas formas de participação política dos cidadãos, na medida em que estes passam a atuar de forma colegiada na discussão e elaboração de políticas públicas, ainda que variando as formas de obtenção de resultados positivos dependendo do contexto político e de engajamento da sociedade civil em cada lugar.

Outro componente abordado nesse capítulo trata-se do tema capital social. Na região do Alto Acre e Capixaba os conflitos sócio ambientais pautaram o processo histórico de organização social e que sob os laços da cooperação, da confiança e das relações de reciprocidade as comunidades locais deram origem ao um conjunto importante de organizações sociais sendo elas sindicais e não governamentais ou da sociedade civil que passaram atuar na linha de frente em defesa de seus objetivos propostos e que até os dias atuais ainda norteiam a condução dos diálogos nas arenas de participação regional. Encerrando esse capítulo, a política de desenvolvimento territorial, coordenada pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário em que sob o estímulo dessa política que o CTAC foi



criado e atualmente constitui-se no principal espaço de discussão e deliberação de políticas públicas na região.

Mediante a apresentação dos conceitos, o capítulo II tem por objetivo destacar aspectos do histórico de lutas sociais que podem ser considerados como o início de todo o processo de organização e participação da sociedade civil na proposição de políticas públicas no Acre e que contribuíram de forma decisiva para a construção de mecanismos e canais que legitimaram a participação social. Nesse sentido, o trabalho abordará os conflitos gerados pela introdução da atividade pecuária extensiva no Acre, e seu impacto junto aos trabalhadores da floresta assim como das políticas conservadoras, paliativas e excludentes patrocinadas pelo regime militar nas décadas de 1970 e 1980. Tais iniciativas influenciaram na geração de uma nova configuração territorial a partir da resistência das comunidades de seringueiros extrativistas e a consequente implantação das primeiras unidades de conservação, com destaque para as reservas extrativistas. Cita-se ainda a chegada ao poder da Frente Popular do Acre - FPA, coalizão política coordenada pelo Partido dos Trabalhadores como resultante das lutas sócio ambientais e da participação da sociedade civil.

O capítulo III oferece uma descrição analítica que aborda a avaliação do Conselho Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Alto Acre e Capixaba – CTAC, tendo como foco a participação da sociedade civil nesse espaço decisório das políticas públicas regionais. A análise busca apreender significados, conquistas, desafios e limites dessa participação nos processos decisórios do CTAC. Também visa localizar o contexto em que está inserido o CTAC, tanto do ponto de vista das relações sociais regionais, como dos aspectos internos de funcionamento, além da visão da sociedade civil que integra o conselho, das expectativas que foram geradas em torno de seu desempenho e das dificuldades enfrentadas diante da amplitude complexa da relação entre Governo e sociedade civil, da herança de concepções centralizadoras da partilha de poder que integram o cenário contemporâneo dentre mais um conjunto de desafios históricos para esta região.

A última parte se constitui de considerações finais, com uma releitura de todas as fases da pesquisa por meio de observações, comentários críticos e reflexões. Consideramos que a importância desse estudo decorre do fato de poder contribuir com uma análise mais detalhada do processo de atuação política de um conselho regional de importância destacada como é o caso do CTAC, mas também acrescentar conhecimento acadêmico sobre as questões da participação da sociedade civil nas políticas públicas de uma importante região do Estado do Acre.

## **Capítulo I- ASPECTOS DA DEMOCRATIZAÇÃO NO BRASIL E SUA INFLUÊNCIA NO PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA**

Antes de entrarmos diretamente no tema da democratização no Brasil, torna-se importante apresentarmos uma visão teórica mais ampla envolvendo temas que influenciam de maneira decisiva a dinâmica política, social, econômica e cultural da sociedade contemporânea global. No que interessa diretamente a essa dissertação torna-se relevante iniciarmos com uma breve discussão teórica sobre democracia e participação social, para avançarmos numa melhor visão, nos espaços de encontro entre Governo e sociedade.

### **1.1. Democracia e participação social**

Não podemos deixar de abordar esses temas, compreendendo a complexidade que flutua em torno dos mesmos, pelo significado e sua aplicação nas demandas sociais, políticas e culturais, como também por localizar-se na ordem do dia do mundo contemporâneo.

Santos e Avritzer (2003) sugerem que o século XX foi marcado como um período de intensa disputa em torno das questões democráticas e fortemente influenciado pelas duas Guerras Mundiais e posteriormente pela Guerra Fria. Do resultado do jogo político, pós-guerra, obteve-se a atual relação entre democracia e participação ancorada em uma concepção que transfere o processo decisório para os representantes escolhidos através de regime eleitoral. “[...] funda-se o que poderíamos chamar de concepção hegemônica da democracia” (SANTOS & AVRITZER, 2003:41).

Teixeira (2001) reforça que foi no regime de democracia competitiva que o sistema participativo delineou-se, forjados na luta pela ampliação do sufrágio e na conquista de outros direitos, principalmente na Europa no final do Século XX e, em seguida estendendo-se ao chamado Terceiro Mundo. Milani (2008) e Teixeira (2001) reiteram que a participação nesse momento limita-se aos partidos e grupos articulados por meio dos interesses privados para influenciar as decisões no âmbito do Estado.

Para Sen (2002), o status da democracia é de grande relevância tanto do ponto de vista de seu papel protetor como de sua importância para as liberdades políticas. No entanto, sua eficácia da participação depende do uso das oportunidades que a democracia proporciona e, sobretudo, vistas a partir de análise que leve em consideração dois aspectos fundamentais: a prática da democracia e os direitos políticos. Considera-se ainda que a democracia não seja algo automático e de rápido exercício. O aproveitamento das oportunidades criadas em seu

entorno efetivamente dependerá de fatores como o vigor da política multipartidária, o dinamismo dos argumentos morais, a formação de valores e o modo como as oportunidades serão usadas pelos cidadãos.

Santos & Avritzer (2003) complementam esse pensamento evidenciando que a democracia não pode ser uma autorização de governo, mas uma forma de exercício coletivo do poder político. Dessa forma é posto em cheque, o processo de democracia representativa (via processo eleitoral), que se mostra insuficiente para fazer frente às iniciativas de características participativas tal como o orçamento participativo no Brasil. Por outro lado acrescenta-se mais um elemento importante nessa questão que é o papel dos movimentos sociais na institucionalização das diversas culturas. Para os autores, os movimentos sociais integram um conjunto de iniciativas visando a ampliação do processo político, pela transformação de práticas dominantes, pelo aumento da cidadania e pela inserção na política de atores sociais excluídos.

Por mais valiosa que a democracia seja como uma fonte fundamental de oportunidade social (reconhecimento que pode requerer uma defesa vigorosa) existe ainda a necessidade de examinar os caminhos e os meios para fazê-la funcionar bem, para realizar seus potenciais. A importância da democracia reside em três virtudes distintas: 1) sua importância intrínseca, 2) suas contribuições instrumentais, 3) seu papel construtivo na criação de valores e normas (SEN, 2002:185-186-187).

Na visão de Santos (2003) a democracia possui valor intrínseco e não uma mera utilidade instrumental, esse valor não pode ser tratado como universal, como reivindica a democracia liberal. Está condicionada a uma cultura específica, vinculada a modernidade ocidental, e essa por coexistir com outras em um mundo que agora se reconhece como multicultural, não pode ser vista com a universalidade de seus valores de forma absoluta. Aqui percebe-se que o modelo hegemônico da democracia liberal é contestado em sua pretensão de universalidade e exclusividade, com isso a perspectiva de abertura de espaço para práticas democráticas contra-hegemônicas.

Desta forma, a influência de uma sociedade com desempenho dinâmico, participativo e articulado por meio de discussões em espaços públicos, com reivindicações coletivas, vinculando mecanismos institucionais com sociais determina o grau de democratização de uma sociedade. Essa discussão guarda forte relação com o conceito de hegemonia. Ao mesmo tempo, vale destacar que sob outro ponto de vista, a democracia posiciona-se não como mero acaso das relações institucionais e sociais, nem tampouco, como mera obra da engenharia institucional. Sob essa análise, o percurso estabelecido pela democracia conduz ao

rompimento com as dinâmicas tradicionais e a reivindicação de novos procedimentos institucionais e normativos que pode significar uma via para o reconhecimento do papel dos movimentos sociais com possibilidade de introduzirem inovações, novos atores e incremento no processo democratizante.

Essa tendência foi possível diante da forma como a democracia representativa se consolidou no século XX na Europa e em outros países não sendo capaz de aportar soluções para os sérios problemas sociais e culturais que o mundo contemporâneo apresenta, principalmente levando-se em consideração a crescente perda de confiabilidade política nos parlamentares, partidos políticos e no próprio sistema político. Dagnino (2002) destaca que o modelo de democracia representativa, seria insuficiente diante da dinamicidade das necessidades da população e das experiências acumuladas que constata as dificuldades de superar consequências de governos com pouco controle da sociedade. Tal crise levou ao que Santos & Avritzer (2003) chamaram de a dupla patologia: a patologia da participação, sobretudo em vista do aumento dramático do abstencionismo; e a patologia da representação, que se refere ao fato dos cidadãos se considerarem cada vez menos representados por aqueles que elegeram (SANTOS & AVRITZER, 2003:42).

Decorre desse processo para Santos e Avritzer (2003), a possibilidade de inserção na cena política de novos atores assim como instaurar uma nova gramática social. Para isso três questões são tratadas pelos autores como importantes na discussão referente à democracia:

Em primeiro lugar, evidenciou-se o tema procedimentos e participação social no debate democrático a partir da participação de diversos seguimentos no processo de democratização especialmente na América Latina. Esses eventos fizeram emergir uma nova forma de relação entre Estado e sociedade.

O segundo aspecto, remete ao fato de que com o aumento da participação social, o problema da escala em seu nível local e global em relação aos limites da participação, ganha força no interior do debate democrático. Inovações institucionais e criatividade dos atores podem trazer uma nova determinação política levando em consideração as experiências participativas em regiões democratizadas.

Como terceiro aspecto, coloca-se o problema da relação entre representação e diversidade cultural e social. Aqui está destacado que no sistema político estruturado nos arranjos com interesses meramente políticos e econômicos, os setores, grupos sociais e etnias não conseguem projetar seus interesses nesse sistema político com o mesmo dinamismo dos setores majoritários que normalmente contam com forte influência e poder.

Dessa forma a reinvenção da democracia participativa é considerada de extrema relevância, uma vez que traz consigo a possibilidade de emancipação social com contribuições de igual importância para o aperfeiçoamento da democracia representativa. “Para nós, o tema da participação é uma lente que possibilita um olhar ampliado para a história” (GOHN, 2003:13). Nesse aspecto a participação social merece ênfase, e ainda mais considerando que nos países que passaram por processos de transição ou mesmo pelo processo de ampliação democrática a partir dos anos de 1970, utilizaram a participação como um dos principais pontos de discussão nas áreas sociais e políticas de nosso tempo. Dessa forma Silva & Marques contribuem com a seguinte argumentação:

A descentralização, juntamente articulada à participação social, também é um elemento marcante dos discursos e propostas políticas democratizantes dos anos 1980 e 1990 no Brasil. Assim, através da constituição de espaços institucionais de participação social, especialmente em nível local, visualizava-se a possibilidade de um efetivo processo de democratização, entendido como algo que ultrapassava (incorporando, obviamente) a retomada dos procedimentos básicos da democracia representativa (eleições livres e periódicas, liberdade de organização partidária, liberdade de expressão, etc). Ou seja, a participação e a descentralização se colocavam como instrumentos centrais na democratização da relação entre Estado e sociedade civil.(SILVA & MARQUES, 2004:10).

Gohn (2011) descreve e analisa diferentes paradigmas relativos à participação, dentre os quais a abordagem marxista que considera o conceito de participação não de forma isolada, mas articulado analiticamente as categorias de lutas e movimento sociais. De acordo com a autora, abordagem rousseauiana, aponta em sua teoria política para a participação individual direta de cada cidadão no processo de tomada de decisões de uma comunidade que pode, ao mesmo tempo, atuar na proteção dos interesses privados e assegurar um bom governo. A doutrina baseia-se na tese de que uma pessoa só pode ser verdadeiramente um cidadão quando quer o bem geral, não o seu bem particular, por outro lado, a principal função da participação dever ser o caráter educativo que exerce sobre as pessoas.

A autora considera três níveis de abordagens considerando as ciências modernas. Na área da ciência política, a participação é vista como um processo relacionado ao número e a intensidade de indivíduos envolvidos nas tomadas de decisões. “Ela se articula com a questão da democracia em suas formas direta e indireta (representativa)”, (GOHN, 2011:28).

Na área das ciências sociais, a participação reverte-se como noção, categoria ou conceito por se tratar uma formulação clássica na teoria da ação social. Aqui dois momentos retratam a utilização dessa formulação. O primeiro diz respeito à importância dada até o ano de 1960 por parte dos pesquisadores latino americanos e o segundo, relativo ao período de

regimes autoritários nos anos de 1970, em países latinos e que a participação ganha relevância no sentido da participação da sociedade civil.

Na área da sociologia, os termos cidadania e exclusão social reforçam o sentido da participação. Em diversos momentos a participação é vista nessa área com as variações que podem significar por um lado, integração, quando o indivíduo aprende a participar e exclusão é definida como não participação, e participação torna-se fator de não exclusão. Completa a autora de que para a efetiva participação, outros elementos devem ser considerados, dentre estes a autoestima, a motivação dos indivíduos, a articulação em redes societárias e interações com seus pares.

Para Teixeira (2001) o conceito de participação se reveste de conteúdo ideológico e é utilizado de variadas maneiras, mas também, como na visão liberal remonta a *polis* grega com enfoque direcionado para o aspecto da decisão eleitoral e restringido aos que tinham patrimônio. Em períodos mais recentes, segundo o autor, há várias outras formulações em torno da definição de participação, dentre ela as definições baseadas na ação comunicativa de Habermas, a política da nova era de Franco ou *empowerment* de Friedman. Embora com pressupostos diferentes todas possuam em comum uma visão heterodoxa e emancipatória da política.

Independentemente das formas de que se pode revestir, a participação significa “fazer parte”, “tomar parte”, “ser parte” de um ato ou processo, de uma atividade pública, de ações coletivas. Referir “a parte” implica pensar o todo e, como este não é homogêneo, diferencia-se os interesses, aspirações, valores e recursos de poder. Apresenta-se assim o problema de como responder aos interesses gerais em face do particularismo e do corporativismo dos atores, exigindo-se condições objetivas e subjetivas e espaços públicos onde possam ocorrer negociações e compromissos para que as argumentações, livremente e expostas, permitam chegar-se a um consenso traduzível em decisões no sistema político (TEIXEIRA, 2001:27).

Para vários estudiosos, a crise gerada no âmbito do Estado gerou situações em países como o Brasil, em que novos canais de participação foram sendo institucionalizados à medida que o processo de democratização se desenvolvia. Nesse caso a participação social vem sendo estruturada como um dos passos importantes no processo de formulação de políticas públicas, e com significado relevante no processo decisório de várias políticas públicas.

Os agentes sociais lograram importantes conquistas no campo político ao longo do processo de democratização do Brasil. A participação social no campo das proposições, deliberações, gestão e controle das políticas governamentais configuram-se como marco relevante que aponta na direção de uma nova forma de relação entre Estado e sociedade, mas, sobretudo, inaugura um momento de maior discussão e aprofundamento da democracia. Nesse

percurso, as décadas de 1970 e 1980 foram importantes no Brasil, já que nesse período as disputas pela construção democrática e pelo significado da democracia foram determinantes para composição de novo quadro político social no País.

Com isso, surge à motivação e possibilidades formais para criação de diversos conselhos setoriais de políticas públicas em todo o Brasil, o que partiu em grande medida da Constituição de 1988 que trouxe em seu arcabouço de medidas, elementos culturais surgidos na sociedade, abrindo espaço para a prática da democracia participativa e descentralizada.

Nesse campo, Teixeira (2001) evidencia que as organizações sociais autônomas que atuam na defesa dos interesses coletivos, também podem potencializar a participação por meio de um caráter político e transformador. A cultura política, destacado pelo autor, pode ser outro elemento impulsionador da participação, na medida em que seja vista estreitamente vinculada aos valores e tradições de solidariedade da ação coletiva e reforçada na prática cotidiana. Considera-se que os conselhos de políticas públicas como um dos exemplos em que a participação pode se constituir em um grande indutor da cidadania

Nesse processo, Evelina Dagnino (2002), ao analisar o encontro entre sociedade civil e Estado, salienta que a revitalização da sociedade civil a partir do final da década de 1980, com o aumento do associativismo e a emergência de movimentos sociais organizados integrou de maneira significativa o processo de democratização do País.

A soberania popular é o princípio regulador da forma democrática: A participação é concebida como um fenômeno que se desenvolve tanto na sociedade civil – em especial entre o movimento social e as organizações autônomas da sociedade; quanto no plano institucional - nas instituições formais políticas. Essa concepção opõem-se ao corporativismo e demarca posições entre sociedade civil e o sistema político (GOHN, 2003:17).

Ressalta-se que a construção de novas arenas participativas no Brasil, propiciou a aproximação entre organizações sociais e Estado e ampliando-se de certa forma o conteúdo democrático da política brasileira. A partir de uma visão crítica do sistema representativo, da existência de diferentes projetos políticos em disputa e da heterogeneidade e complexidade em que se estruturam os movimentos sociais, considera-se que as formas de participação existentes inspiram o exercício da cidadania.

## 1.2. Processo de democratização no Brasil e as lutas sociais

O processo de democratização no Brasil tem sido tema de muitos estudos, particularmente no campo das ciências sociais tendo os anos de 1970 até o início da década 1990 de maior destaque dada as intensas convulsões sociais que ocorreram nesse período.

Nesse contexto, são incluídos no Brasil os debates em torno da prática e do aprofundamento da democracia por meio de canais de participação, criados pelos diversos seguimentos da sociedade brasileira. Tais aspectos emergiram como respostas as dinâmicas políticas regionais, estabelecidas em grande maioria sob bases autoritárias e conservadoras que levaram a perda de confiança por parte dos cidadãos na esfera pública. Outro aspecto de grande influência, foram as questões relacionadas às práticas da globalização neoliberal, que essencialmente prima pela minimização do Estado e destina maior enfoque e privilégios ao mercado. Algumas das consequências dessa globalização neoliberal são justamente a precarização e reduzido significado da participação social de forma mais efetiva e duradoura na sociedade.

Em todas as análises percebe-se a marcante trajetória brasileira pré-democrática baseada nas iniciativas do coronelismo, assistencialismo e o clientelismo que sempre primaram pelo manipulação do poder e conseqüentemente das classes trabalhadoras, o que levou a sociedade brasileira em momentos seguintes de nossa história a produzir processos para criação de instituições organizadas capazes de produzir alternativas de organização social e política.

A contribuição de Avritzer (2003) assinala importantes características que marcaram o processo de luta contra o autoritarismo e o processo de transição democrática no Brasil, dentre elas a construção de uma esfera de práticas sociais mais democráticas, a reavaliação de uma tradição cultural ambígua em relação a democracia e a defesa incisiva de demarcação entre sociedade civil e Estado.

Um processo a passos lentos podemos dizer que foi estabelecido, uma vez que ações contestatórias e em um segundo momento abertura a participação política foi progressivamente avançando.

Em relação a essa análise, as reflexões a seguir ilustram esse cenário histórico do Brasil e com fortes traços ainda presentes em nosso cotidiano,

O Brasil é uma sociedade com uma longa tradição de política autoritária. A predominância de uma modelo de dominação oligárquico, patrimonialista e burocrático resultou em uma formação de Estado, um sistema político e uma



cultura caracterizados pelos seguintes aspectos: a marginalização política e social das classes populares, ou a integração através do populismo e do clientelismo; a restrição da esfera pública e a sua privatização pelas elites patrimonialistas; a “artificialidade” do jogo democrático e da ideologia liberal, originando uma imensa discrepância entre o “país legal” e o “país real”. A sociedade e a política brasileira são em suma, caracterizadas em suma, pela total predominância do Estado sobre a sociedade civil e pelos obstáculos enormes à construção da cidadania, ao exercício dos direitos e à participação popular autônoma (SANTOS, 2003:458).

Os anos de 1970 foram marcados por práticas predatórias cristalizadas na cultura política do Brasil e vinculados ao clientelismo, paternalismo, vícios e privilégios, como já mencionamos.

Porém, no final dessa década, na maior parte das grandes cidades brasileiras desenvolveu-se um processo intenso de mobilização popular, questionando sistematicamente o padrão de relacionamento do poder público com as organizações populares (BAIERLE, 2000:195). Para Santos (2003) um elemento importante que contribuiu para a transição democrática no final dessa década, foi a crise do Estado desenvolvimentista, que colaborou para a inserção dos temas da democratização e da construção efetiva da cidadania na agenda dos debates políticos nacionais. Dessa forma a constituição de 1988 refletiu boa parte do acúmulo dos debates em torno de questões ligadas aos direitos de cidadania, descentralização política e reforço no poder local. Necessário se fez já que grande parte da luta pela democratização desenvolveu-se no Brasil em âmbito local, já que as grandes cidades foram os centros da construção do projeto autoritário, cujo reflexo estava baseado na industrialização e urbanização dessas cidades (AVRITZER, 2002:17). Além disso, o período do regime militar contribuiu como vimos, à modernização conservadora, que beneficiava as classes médias e altas em detrimento das camadas mais pobres da população, acentuando enormemente a desigualdade social. Mas também, fez prevalecer o aspecto perverso da privatização do espaço público, onde os interesses empresariais e políticos tinham acesso privilegiado aos processos decisórios das políticas sociais.

A partir da volta da vigência das instituições democráticas formais básicas (eleições, livre organização político-partidária, liberdade de imprensa, etc), o avanço do processo de construção democrática contribuiu para explicitar os diferentes projetos políticos que se definiam, expressando visões diferenciadas inclusive quanto aos rumos desse processo, tornando assim mais clara a própria heterogeneidade da sociedade civil (DAGNINO, 2002:9). No entanto, o retorno de tais mecanismos básicos democráticos não proporcionou de imediato a garantia dos direitos e do exercício da cidadania, tão pouco impediu os problemas de exclusão e desigualdade social. “Ao lado disso, os sistemas partidários frágeis e com pouca

credibilidade não tem constituído um instrumento de canalização, de mobilização e de participação política” (BAQUEIRO, 2001:5). “Com isso aguçaram-se percepções que enfatizam não só a ampliação e radicalização da própria noção de democracia, mas também a necessidade de aprofundar o controle do Estado por parte da sociedade” (DAGNINO, 2002:10).

“A partir de meados dos anos de 1970, começa a ocorrer no Brasil o que se convencionou chamar de surgimento de uma sociedade civil autônoma e democrática” (AVRITZER, 2002:18). Configura-se, entretanto, o princípio da participação popular, nesse momento protagonizado por diversos setores da sociedade como movimentos sociais de variados tipos (sindicatos de trabalhadores, associações de profissionais, etc.), que deixaram decisivas contribuições para visão de sociedade civil que temos até os dias de hoje. Nesse período, os movimentos tinham por objetivo o reconhecimento de direitos sociais, mas também culturais, dentre estes estavam os movimento de raça, gênero, sexo, meio ambiente, pelos direitos humanos, etc. Uma das características manifestadas nesse momento era de um movimento social autônomo não vinculado a alianças com o governo.

As décadas seguintes se caracterizam por um novo cenário, mais plural na medida em que movimentos populares articulados com iniciativas contrárias ao regime militar e em torno de concepções democráticas se intensificam. O Brasil vivenciava fortes mudanças econômicas em que o desemprego se mostrava em linha ascendente, assim como o aumento dos setores informais de trabalho. Os efeitos da globalização eram visíveis e as medidas de privatização dos setores empresariais se fazia valer. A relação com o Estado é também modificada e as principais forças envolvidas nesse processo compartilham um projeto democratizante e participativo, construído ao longo desse período e ao redor da expansão da cidadania e do aprofundamento da democracia. A criação de espaços públicos com a participação da sociedade civil com enfoque na tomada de decisão em relação às políticas públicas foi de grande significado.

As transformações ocorridas nesse período são relevantes e concentram-se a partir da atuação de diversos seguimentos sociais, especialmente os de base cristão inspirados na teologia da libertação. Outro marco relevante foram as diversas conquistas de direitos sociais, além da criação do Partido dos Trabalhadores e da Central Única dos Trabalhadores que dessa assinala mais uma importante transformação na sociedade brasileira. Dagnino (2004) destaca dois momentos fundamentais que ilustra o trajeto desse projeto. O primeiro refere-se ao reestabelecimento da democracia formal, com eleições livres e a reorganização partidária, isso

possibilitou que este projeto, configurado no interior da sociedade e que orientou a prática de vários dos seus setores, pudesse ser levado para o âmbito do poder do Estado, no nível dos executivos municipais e estaduais e dos parlamentos e, mais recentemente, no executivo federal, com a eleição de Luís Inácio Lula da Silva como Presidente da República. O segundo, diz respeito e ao confronto e o antagonismo que tinham marcado profundamente a relação entre o Estado e a sociedade civil nas décadas anteriores cederam lugar a uma aposta na possibilidade da sua ação conjunta para o aprofundamento democrático. Essa aposta deve ser entendida num contexto onde o princípio de participação da sociedade se tornou central como característica distintiva desse projeto, subjacente ao próprio esforço de criação de espaços públicos onde o poder do Estado pudesse ser compartilhado com a sociedade.

Ainda nesse período, Gohn (2003), sugere que é fortalecida a ideia de construção de novos espaços de participação. Enfatiza a participação social e os espaços públicos institucionalizados como é o caso dos Conselhos Gestores, do Orçamento Participativo, que a partir da experiência pioneira de Porto Alegre, foi implementado em cerca de cem cidades brasileiras, a maioria governadas por partidos de esquerda, principalmente o Partido dos Trabalhadores (PT). Conselhos de Representação Municipais, além de experiências e conferências que contam com a participação de um grande número de atores da sociedade civil. “A participação passa a ser concebida como intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública, por que toda a ênfase passa a ser dada nas políticas públicas” (GOHN, 2003:57). Em países de redemocratização recente, como é o caso brasileiro, esse aspecto pode ser considerado de grande relevância.

Em sua fase mais recente 1990, esse processo foi fortemente influenciado pela abertura política. As transformações se caracterizam pelo contingente de iniciativas democráticas formadas no espaço da sociedade civil, representadas por diversos movimentos sociais de diversas classes, Organizações não Governamentais, partidos políticos e outros seguimentos. Esses aspectos fortaleceram as ações de mobilização popular como ação importante no processo de viabilizar os interesses coletivos contidos nas agendas de discussão, assim como possibilitaram com que os canais de participação fossem utilizados para negociação direta em relação aos temas públicos. Outros elementos foram incorporados e os discursos e práticas se direcionaram para um plano mais propositivo e operacional. Por outro lado, fica perceptível que os diferentes conselhos criados nas instâncias municipais, estaduais e federal se constituem como legados desse processo, possibilitando novos canais de

participação com intervenções em políticas públicas. Vale observar que atuação no campo dos movimentos sociais lhes trouxeram avanços importantes ligados ao processo de participação social e influência nas ações de políticas públicas. Porém, dificuldades de outra ordem recaíram em muitas organizações, principalmente ligadas à sobrevivência, o que levou tais organizações a assumirem a responsabilidade de execução de ações públicas que seriam genuinamente de âmbito do Governo para implementá-las.

A esse respeito, Dagnino (2004), elucida que alguns dos principais discursos pautados nos termos sociedade civil, participação e cidadania, concentram-se uma confluência perversa que gera uma tensão que por sua vez atravessa o avanço democrático no Brasil. De acordo com a autora, o que está posto é um projeto democratizante e participativo dos movimentos, construído no processo de luta e por meio de variados esforços nacionais durante a abertura política e o outro projeto de cunho neoliberal, que propõem o Estado mínimo, reduzindo seu papel como garantidor de direitos e transferindo as responsabilidades para a sociedade civil. “A perversidade estaria colocada, desde logo, no fato de que apontando para direções opostas e até antagônicas, ambas os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva” (DAGNINO, 2004:142). Como consequência, os termos cidadania, sociedade civil e participação utilizado pelos dois projetos levam ao deslocamento de sentidos, na medida em que são abordados por projetos políticos distintos. Para a autora, desse fato fica explícito o deslocamento de sentido originado exatamente por meio dessa disputa entre esses projetos com implicações para a política e para a democracia.

Por um lado, a constituição dos espaços públicos representa o saldo positivo das décadas de lutas pela democratização, expresso especialmente – mas não só - pela constituição de 1988, que foi fundamental na implementação destes espaços de participação da sociedade civil na gestão da sociedade. Por outro lado o processo de encolhimento do Estado e essa progressiva transferência de suas responsabilidades sociais para a sociedade civil, que tem caracterizado nos últimos anos, estaria conferindo uma dimensão perversa a essas jovens experiências, acentuada pela nebulosidade que cerca as diferentes intensões que orientam a participação. Essa perversidade é claramente exposta nas avaliações dos movimentos sociais, de representantes da sociedade civil nos Conselhos Gestores, de membros das Organizações não governamentais, envolvidas em parcerias com o Estado e de outras pessoas que, de uma maneira ou de outra vivenciam a experiência desses espaços ou se empenharam em sua criação, apostando no potencial democratizante que eles trariam (DAGNINO, 2004: 143).

A sequência dessas reflexões se dá na esfera das mudanças ocorridas em que parcerias entre movimento social e Estado são vislumbradas como viáveis. Ao mesmo tempo, em que várias experiências são destacadas e que ganham relevância no processo democrático e participativo nacional, dentre eles os já citados conselhos de políticas públicas, orçamentos

participativos, fóruns dentre outros. A complexidade dessas relações em certa medida é reconhecida pelas instituições envolvidas, notadamente as Organizações não Governamentais, associações e outros seguimentos da sociedade civil. No entanto, a centralidade desse debate é importante porque se situa no desenho democrático em vigor no Brasil e de forma mais ampla sinaliza a tentativa de consolidação do projeto neoliberal de forma global.

### **1.3. Teoria dos Novos Movimento Sociais**

As relações sociais no Brasil como vimos no breve histórico anterior, tem-se baseado numa forte herança histórica de autoritarismo e conservadorismo, seja no plano político ou nas relações da sociedade civil. Os movimentos sociais tiveram participação decisiva como indutores das mudanças sociais necessárias em direção a democracia, por meio das ações de mobilização. Destacaram-se nessa época, os movimentos anarquistas e as esquerdas tradicionais. Após o cenário pioneiro de atuação dos movimentos sociais e que mesmo com seus esforços não encontraram formas de superar as ações excludentes e autoritárias estatais, entram em cena os novos movimentos sociais, citado por Scherer-Warren (1993) como sendo o Novo Sindicalismo Urbano, Movimento Feminista, Movimento dos Sem Terra, dentre outros, que segundo a autora manifestaram-se de diferentes formas se posicionando contra o autoritarismo e pela descentralização do poder. Nos Novos Movimento Sociais - NMS a identidade é parte constitutiva da formação dos movimentos, eles crescem em função da defesa dessa identidade. Ela se refere à definição dos membros, fronteiras e ações do grupo. “[...] novo realmente é a nova forma de fazer política e a politização de novos temas” (GOHN, 2002: 124). No estudo de Gohn (2002), a leitura dos pontos de vista dos teóricos (Touraine, Habermas, Alberto Melucci, Offe, Mouffe), se assemelham, principalmente relativo às críticas ao marxismo ortodoxo. Nessa perspectiva os teóricos dos NMS desenvolvem o argumento central de que ao longo do século XX mudanças teriam alterado a natureza do capitalismo e que a produção industrial e o trabalho perdem a centralidade, caracterizando a partir desse ponto os Novos Movimentos Sociais estimulando novos temas e agentes para mobilizações coletivas.

Torna-se importante destacar que o novo modelo teórico surge no âmbito da análise desses pensadores e que as seguintes características foram assim evidenciadas: O modelo teórico é baseado na cultura e não na categoria de consciência de classe como preconiza o paradigma marxista. Nesse caso o paradigma dos NMS indica que estes apropriam-se e

transformam a categoria da cultura ao longo de sua utilização. Como segunda característica temos o descarte do marxismo por este não dar conta de explicar as ações advindas de outros campos, tais como o político e fundamentalmente o cultural. A terceira característica o novo paradigma descarta o sujeito histórico que preconiza a centralidade de um sujeito específico formado pelas contradições do capitalismo. Ao invés disso, considera os participantes da ação coletiva como atores sociais. A quarta característica dá lugar a política na centralidade da análise ao mesmo tempo em que a redefine totalmente e abre espaço para se pensar a questão do poder na esfera pública da sociedade civil. A quinta característica se refere aos atores sociais sendo analisados do ponto de vista da ação coletiva e também sendo analisados pela identidade coletiva criada durante o processo. Aqui ganha destaque a lógica que cria a identidade coletiva que permeia as ações de um grupo. A centralidade das explicações dos NMS reside na identidade coletiva. A identidade é parte constitutiva da formação dos movimentos, eles crescem em função da defesa dessa identidade.

Tais características se revelam ao mesmo tempo em que são realizadas as mudanças nas diversas formas de organização dos movimentos sociais na perspectiva da construção de um projeto de transformação em contraposição aos projetos políticos tradicionais. Esse enfoque é importante já que disto depende a ampliação teórica desse paradigma que partiu da ênfase dos movimentos em si para teorizar sobre a sociedade civil trazendo consigo às discussões sobre arena pública, participação e democracia deliberativa.

Com relação aos Novos Movimentos Sociais no campo, Scherer-Warren (1993) explicita que,

O que há de novo nos Movimentos Sociais do Campo é a centralidade de luta por uma cidadania integral. Isto se expressa através da utopia de construção de uma nova sociedade: mais justa do ponto de vista social, na qual o direito à terra para quem nela trabalha e vive, entre outros (cidadania social), seja respeitado; mais participativa e democrática, na qual os trabalhadores tenham suas organizações e forma de representação reconhecida e consideradas (cidadania política); e na qual haja respeito à diversidade cultural (modo de vida camponês) ou de gênero (mulher camponesa) (SCHERER-WARREN1993:72).

O cenário brasileiro, principalmente nos períodos das décadas de 1970 e 1980, sob a atuação do Estado autoritário e excludente, gerou importantes desafios para os movimentos sociais. No caso do Acre, apesar das dificuldades iniciais tanto organizativas como tecnoburocráticas, os movimentos sociais construíram uma trajetória de luta a partir do movimento de seringueiros do Acre e da Amazônia. Tais dificuldades, no entanto, foram aos poucos superadas a partir da criação dos primeiros sindicatos de trabalhadores rurais, que ao mesmo

tempo são desafiados a intervir nas ações do Estado com objetivo de transformar a realidade desfavorável naquele momento.

É nesse contexto que o processo de formação e organização da sociedade civil no Acre se constituiu e resultou em conquistas expressivas. Cita-se: a) criação de reservas extrativistas, que evidenciou nacionalmente a luta pela sobrevivência na floresta, num primeiro momento e em seguida projeta a questão ecológica para todos os lugares do mundo a partir da figura de Chico Mendes; b) proporcionou a ascensão de lideranças sindicais e políticas no cenário local e nacional; c) contribuiu para criação e ascensão do partido dos trabalhadores no Acre; d) formação do capital social como base de apoio social e político na região do Alto Acre e Capixaba, como também em todo o estado do Acre. Destaca-se que os desdobramentos históricos desses fatos, os desafios e as conquistas obtidas serão melhor explicitados no Capítulo II dessa dissertação.

As contribuições trazidas por Allegretti (2008), Gohn (2002), Scherer-Warren (1993) sobre os Novos Movimentos Sociais podem situar o movimento dos seringueiros nesse referencial teórico, certamente que considerando as peculiaridades que esse seguimento social possui e, sobretudo respeitando tanto a trajetória de suas lutas assim como suas conquistas e desafios ainda por superar.

É importante percebermos que no processo de mobilização social no Acre por conta de um contexto desfavorável foi o conjunto de atores sem vozes, seringueiros, ribeirinhos, extrativistas, pescadores artesanais e castanheiros que deram sentido ao contexto da participação social por meio dos diversos e complexos processos sociais que ocorreram. Por isso mesmo podemos pensar que a influência do rural e o protagonismo de seus atores foram determinantes para as dinâmicas sociais estabelecidas e para a consolidação das estruturas institucionais criadas em toda a região do Acre.

#### **1.4. Conselhos gestores de políticas públicas e a participação da sociedade civil**

Os conselhos foram criados como um dos muitos resultados do processo de democratização no Brasil, como já descrito, mas, sobretudo, essas instâncias almejam operacionalizar os ideais participativos prescritos na Constituição Federal de 1988 e que venha possibilitar maior influência por meio acesso aos espaços de formulação, proposição e controle sobre as políticas públicas.

Vários estudos sugerem que a incorporação da participação da sociedade civil nas políticas públicas, passaria a possuir um caráter bem diferenciado em relação ao processo

decisório e hierarquizado por parte do então Estado autoritário. Portanto, a grande inovação desse novo arranjo participativo refere-se ao encontro de governo e sociedade civil na formulação das políticas públicas. Nesse sentido, instâncias como Conselho Territorial do Alto Acre e Capixaba se constituiria em instituições híbridas e, por conseguinte, espaço de materialização da ideia de governança sócio-política na medida em que permite potencialmente a participação da sociedade civil no processo decisório das políticas públicas. O desenvolvimento desse processo de democratização também fortalece o protagonismo da sociedade civil, reconhecendo que o aprofundamento da democracia requer um amplo leque de diversificadas formas de participação.

Nesse aspecto torna-se importante destacarmos que a institucionalização da participação por meio dos conselhos gestores, como é o caso do CTAC, objeto desse estudo, é resultado das lutas e das demandas populares e da sociedade civil, no âmbito da redemocratização do país. Tatagiba (2002) classifica os conselhos gestores em três grupos com distintos objetivos e formas de atuação: *Os Conselhos de Programas*, mais ligados a programas governamentais específicos e para públicos também específicos. Nesse caso a participação se expande para além do público específico às parcerias com potencial econômico e político. Um exemplo são os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural. *Conselhos de Políticas*, vinculados a políticas mais estruturadas de âmbito nacional, de caráter obrigatório ou não, integrantes de sistemas nacionais que formulam e implementam políticas na esfera governamental, atuando no processo de ampliação da participação de grupos com menos acesso ao aparelho do Estado. Um exemplo são os conselhos de saúde e de Assistência social dentre outros. *Conselhos Temáticos* são conselhos de variados formatos que atuam na esfera municipal por iniciativa local ou estadual a partir de um tema relevante para o interesse local. Nesse Conselho está assegurada a participação de representantes da sociedade civil. Um exemplo são os conselhos de direito da mulher.

Torna-se importante evidenciar que a atuação desses espaços pressupõe de maneira fundamental a questão da participação. Dessa forma Gohn (2003) analisa vários paradigmas com relação à participação que podem nos ajudar numa melhor compreensão, principalmente se considerarmos a participação relacionada à determinada forma de organização da sociedade destinada a intervir nas políticas públicas. Com isso, a análise começa pelos paradigmas considerados pela autora como clássicos e denominados como sendo: liberal, autoritária, revolucionário e democrático.



A partir desses paradigmas de análise ocorrem outras associações, resultando em formas compostas de interpretação da participação, como por exemplo: a liberal/comunitária, a liberal/corporativa, a autoritária, a revolucionária e a democrática/radical.

Na compreensão liberal, conforme analisado por Gohn (2003), a participação busca o fortalecimento da sociedade civil, no entanto, não para esta participar da vida do Estado, mas para limitar a influencia dos cidadãos perante o Estado, uma vez que a concepção liberal preza por uma ordem social que garante a liberdade individual e em busca da constante reforma da estrutura da democracia e sua melhora tendo como referencia os princípios das relações capitalistas. Com isso entendemos que a melhor democracia para o capitalismo é a representativa, onde podemos considerar que a informação e a comunicação tornam-se mecanismos indispensáveis para que os cidadãos possam manifestar seus interesses antes que a decisões sejam tomadas. A participação, nesse referido sentido, é um meio para a busca do atendimento das necessidades sociais, não sua finalidade.

No caso da visão corporativa, gerada inicialmente da concepção anterior, a participação se expressa como movimento espontâneo dos indivíduos, advinda de aspectos subjetivos e coercitiva de participação exterior aos sujeitos, mas incentivando que os mesmos participem. Caracteriza-se por não considerar os interesses dos indivíduos, ao mesmo tempo articula o processo participativo com as organizações da sociedade, e estas só existem quando os sujeitos participam.

A participação comunitária, também com origens na concepção liberal, surge do princípio da integração entre sociedade civil e Estado, em que ela deve ocorrer no interior do Estado para que haja a fusão entre as esferas do público e privado. Concebe o fortalecimento da sociedade civil sob essas condições e numa concepção corporativa/comunitária que se caracteriza como uma forma institucionalizada de participação.

A autora ainda traz a compreensão de outro paradigma baseado desta vez na participação autoritária que ocorre no momento em que os estímulos vêm de cima para baixo, caminhando em direção do controle social da sociedade e da política. Essa participação acontece em regimes autoritários, seja de direita, como o fascismo, ou em sociedades de esquerda, como o socialismo, porém poderá ser aplicada em regimes democráticos assumindo a forma de participação cooptada.

Na apreensão da participação democrática, revolucionária ou radical, a soberania popular é a premissa central, e se desenvolvendo no seio da sociedade civil e nas instituições formais e políticas. Mais especificamente, na participação revolucionária, os coletivos

organizam-se para lutar contra as dominações do poder político, e ao invés, de fortalecer a democracia representativa buscam instituir a democracia direta e/ou participativa. A concepção democrático/radical objetiva fortalecer a sociedade civil para irem à busca de uma realidade sem injustiças, desigualdades e exclusões. Essa concepção considera formas múltiplas de participação, instituído o mesmo nível de legitimidade entre movimentos sociais, associações e partidos políticos – considerados como sujeitos sociais e cidadãos. A participação vai ao encontro da cidadania e configura-se como uma cultura de divisão de responsabilidades e partilha do poder.

A autora ainda faz referência à visão marxista de que o conceito de participação não é encontrado de forma isolado, mais articulado as categorias de lutas e movimentos sociais e nutrido pelos propósitos de lutas históricas das classes e camadas sociais subordinadas.

Tendo como base os diversos paradigmas aqui descritos e considerando o propósito deste trabalho de pesquisa, enfatizamos que as arenas de participação na qual avaliamos os conselhos gestores de políticas públicas tal como o CTAC, fortalece a visão de que os desafios se constituem em grande tarefa tanto para as análises teóricas quanto para os modelos práticos de participação existentes, visto que se faz necessário acompanhar as transformações tanto políticas quanto a dinâmica sociedade brasileira.

Sob essa ótica, o surgimento dos espaços públicos como os conselhos é visto por Dagnino (2002) como uma relevante consequência de um conjunto de visões vinculadas as noções de cidadania, protagonismo da sociedade civil e de sujeitos portadores de direitos, e que por meio desses espaços podem ampliar e democratizar a gestão do Estado. A forma prática de implementação desses espaços estão consagradas nas reformas proferidas pelo Estado brasileiro nas últimas décadas que vinculou a existência dos conselhos para a destinação de recursos públicos nos três níveis de governo.

Apesar desses avanços é necessário considerarmos que esses espaços não funcionam de forma linear e uniforme, tão pouco deixa de apresentar em sua composição e atuação manifestações contraditórias e por vezes desafiantes em relação a todos os princípios democráticos que lhe deram origem. Esse ponto merece destaque porque compreendemos ser importante não apenas uma análise dos aspectos democráticos e participativos, mas também outros elementos ligados principalmente aos resultados que se espera de todo esse processo.

Com as considerações da autora, a seguir temos uma rápida noção dessa base de análise.

Os conselhos gestores aparecem como espaços nos quais gesta um importante aprendizado de convivência democrática, tanto para os atores da sociedade quanto do Estado, indicando a gestão de uma tendência contrária à privatização dos espaços e dos assuntos públicos, marca da constituição do Estado e da sociedade no Brasil. Nesse sentido podemos concluir que os encontros entre Estado/sociedade nos conselhos parecem regidos por uma lógica contraditória, marcada pela correlação entre o peso relativo dos traços autoritários das instituições estatais brasileiras e o peso relativo do adensamento da sociedade civil, através da criação de novos espaços de negociação e representação política. Os conselhos, nesse sentido, encarnam as ambiguidades, os desafios e as promessas de uma forma partilhada de construção das políticas públicas, sob a égide de uma cultura política na qual predominam referências autoritárias (TATAGIBA, 2002:90).

Tanto por parte das questões assinalada pela autora quanto das relações sociais e políticas estabelecidas em cada local, surgem lacunas e desafios inerentes ao complexo processo de participação da sociedade civil na formulação de políticas e ao mesmo tempo acesso a tomadas de decisão. Essa possibilidade é expressa uma vez que compõe o corpo dos conselhos os representantes da sociedade civil, representantes governamentais e em muitos casos representantes de instituições prestadoras de serviços, o que torna o ambiente do processo decisório mais legítimo em função da viabilidade de discussões coletivas que considera os diversos interesses implicados na formulação e execução das políticas públicas.

Por outro lado, os desafios de fazer com que o vigor da criação desses espaços convertam-se em resultados capazes de sustentar discussões públicas dialogadas e pactuadas com intervenções decisivas nas políticas públicas, nos parecem na ordem do dia. Para tanto, entendemos ser de fundamental importância levarmos em consideração as lacunas citadas por Gohn (2003) e Almeida & Tatagiba (2012) que merecem intensas análises e visão pro ativa: Criação de mecanismos que garantam o cumprimento de seu planejamento; estabelecimento claro dos limites e das possibilidades decisórias dos conselhos; ampla discussão sobre as restrições orçamentárias e suas origens; discutir a frágil ancoragem institucional e societária dessas instâncias; dar publicidade aos conselhos para além das organizações da sociedade civil diretamente envolvidas; controle do Estado sobre a agenda temática dos conselhos; a recusa do Estado em partilhar o poder de decisão.

Ao analisar a participação da sociedade civil e o desempenho do Conselho de Desenvolvimento Territorial do Alto Acre e Capixaba – CTAC, alguns aspectos requer nossa atenção e serão detalhados ao longo desse trabalho. Porém, numa análise mais geral recorreremos a três pressupostos identificados por Tatagiba (2012) que nos ajuda a compreender melhor o estudado de caso.

De acordo com a autora o primeiro pressuposto refere-se ao reconhecimento dos avanços que a criação das institucionalidades participativa representa enquanto resultado da

aposta da luta por dentro do Estado como estratégia para construção de uma cidadania ascendente. Por isso, mesmo que não sendo atendido na totalidade de suas exigências, ainda assim mantém o poder de deliberar ou impedir repasses de recursos financeiros, pode determinar no seu interior o aprendizado de convivência democrática, tanto para os atores da sociedade quanto o Estado. O segundo pressuposto, apontado pela autora, é de que os conselhos gestores, não estão destinados a cumprir com as apostas democratizantes que inspiraram sua criação, nem sua incapacidade intrínseca para cumpri-las pode ser afirmada unilateralmente, ou seja, o resultado das disputas internas e no seu entorno é que consagrarão seu sucesso ou não. Como terceiro pressuposto, os conselhos gestores, assim como demais instâncias participativas, não podem ser responsabilizados por todas as tarefas e esforços que exigem a construção do projeto de democratização do Estado e da sociedade. Dessa forma, conclui a autora de que é necessário ajustar as expectativas com relação à capacidade dos conselhos em desafiar dinâmicas dominantes arraigadas no conjunto da sociedade brasileira.

Os pressupostos apontados incidem de certa maneira sobre as expectativas geradas na região do Alto Acre e Capixaba com relação ao CTAC, mesmo considerando as condições singulares de formação das bases sociais dessa região. Tais condições referem-se ao histórico de lutas da região forjada na defesa dos interesses da sociedade civil ali existente, o capital social ali criado em função dos conflitos sócios ambientais estimulados pela posse da terra em defesa da floresta, e certamente pelo crescimento das organizações sindicais. A continuidade dessa história, agora remodelada e com outras formas de atuação, coincide com a criação de espaços como o CTAC e outras instâncias. Dado esses fatores, a análise dessa pesquisa nos mostra uma boa dose de assertividade na visão dos conselheiros, mas também direcionamentos críticos a cerca desse espaço participativo. Mesmo que em vários momentos sejam reconhecidos os avanços que de certa forma coincidem com os pressupostos aqui apontados.

Atribuir indiscriminadamente aos espaços de participação o papel de agentes fundamentais na transformação do Estado e da sociedade, na eliminação da desigualdade e na instauração da cidadania, transformando as expectativas que estimularam a luta política que se travou pela sua constituição em parâmetros para sua avaliação, pode nos levar inexoravelmente à constatação do seu fracasso. Uma avaliação mais produtiva [...] deve partir do reconhecimento da complexidade desse processo e da diversidade dos contextos, envolvendo a multiplicidade de relações entre forças políticas onde ele se dá [...] (DAGNINO, 2002: 296-297).

Considerando esses aspectos, é possível que em relação às expectativas geradas, em função da criação do CTAC, um conjunto de análises se faz necessário como veremos mais a frente no capítulo 3.

### **1.5. A formação de capital social e os movimentos de luta no Acre**

O Acre no final do século do XIX torna-se menina dos olhos do capital estrangeiro, por ter a maior e melhor fonte de látex, matéria prima fundamental para à indústria pneumática nacional e estrangeira. Além de algumas consequências já citadas, esse processo gerou o conflito de fronteiras entre Brasil e Bolívia. O país vizinho ao ver os resultados do fluxo da economia da borracha na região com o enriquecimento dos coronéis de barracos e a quantidade de impostos gerados para o governo requisitou de forma imediata os direitos sobre a posse da área. A disputa pelas terras do Acre foi deflagrada e mais uma vez a força de trabalho dos seringueiros, agora com reforço dos imigrantes nordestinos foi trazida para o que seria um dos primeiros cenários de luta no qual os trabalhadores na linha de frente da guerra com os bolivianos se defrontaram.

Em período mais recente (1970) com a expansão da frente pioneira agropecuária, a organização dos movimentos dos seringueiros se depara diante das situações de conflitos oriundos da fase anterior e ampliado com as medidas autoritárias do regime militar que reconfigura os período anteriores de exploração de mão de obra dos trabalhadores, mas agora negando direitos, criando e fortalecendo políticas paliativas, conservadoras e no fundo reproduzindo a cultura política brasileira pouco democrática, clientelista, de pobreza e exclusão social.

Simione (2011) aborda as transformações que se seguiam no espaço da Amazônia acreana, com os conflitos ocorridos principalmente pela transferência de terras para proprietários do centro sul do Brasil, em que os seringueiros foram obrigados a saírem de suas unidades produtivas por força de medidas indenizatórias, onde os valores eram bem aquém do valor real da propriedade, mas também tinha que deixar suas áreas pela força física ameaçadora dos jagunços contratados dos intitulados proprietários. O autor ainda nos alerta de que,

[...] em meio aos grupos mais susceptíveis a uma participação política efetiva, os processos expropriatórios tiveram menos poder e atuação. A sindicalização, a formação de associações e cooperativas de produtores rurais tem sido um ponto forte na luta e resistência para os grupos, sobretudo, ajudando a romper com as

forma produtivas antiquadas e por buscarem alternativas para viverem na terra, sem se isolarem, mas integrado a vida social e produtiva geral (SIMIONE, 2011:127).

Por outro lado, não apenas as formas produtivas foram radicalmente modificadas, mas, sobretudo as formas organizativas feitas no conjunto das ações do movimento que surgiu com o apoio das Comunidades Eclesiais de Base que propiciou o ambiente favorável para as ações de organização dos trabalhadores. Em seguida outros reforços institucionais se aproximaram e fortaleceram a luta como a CONTAG que destinou apoio jurídico, necessário para a organização e formação dos trabalhadores culminando para criação dos primeiros sindicatos e com isso o fortalecimento da defesa da floresta e dos povos da floresta.

Desse modo o cenário de estruturas sociais que se formaram como fruto das lutas históricas e que compõem atualmente a arena de participação social na região do Alto Acre e Capixaba, certamente teve como propulsores fatores ligados à confiança, a cooperação e as normas e cadeias de relações sociais, atributos sugeridos por Putnam (1996) como integrantes do conceito de capital social.

Houve na realidade a irradiação das ações organizativas originada de um grupo isolado de trabalhadores, os seringueiros, para conquista de apoios institucionais externos, para em seguida a institucionalização de suas próprias organizações. A partir desse formato foi possível a criação dos sindicatos de trabalhadores rurais, associações, cooperativas e mais adiante, partidos políticos e Organizações não Governamentais.

Putnam (1996) relata que as instituições são importantes instrumentos para alcançar propósitos e não meramente concordâncias. Reporta-se ainda o autor, tendo como referência estudos e análises de experiências de dinâmicas cívicas, uma série de elementos, dentre eles o capital social, como fator fundamental para influenciar o comportamento político e o desenvolvimento de instituições eficientes, ingredientes preponderantes para prática da democracia.

As ideias de Putnam consideram que a organização da sociedade é gerada através da confiança, normas e sistemas com isso aumenta-se a eficiência e facilita as ações coordenadas, além disso, a formação e o fortalecimento de associações promovem a cooperação e a solidariedade na sociedade, gerando condições adequadas para a formação de estoque de capital social. Para isso as organizações devem ter um formato horizontal, aqui é entendido como organizações que deram origem às cooperativas, sociedades de assistência mútua, associações culturais, sindicatos, ou seja, organizações desprovidas de hierarquia e regras rígidas. As organizações horizontais têm a vantagem de criar redes de solidariedade e

desenvolver relações generalizadas de reciprocidade, facilitando a cooperação espontânea e criando resistência ao clientelismo e o oportunismo, geradores de uma reciprocidade limitada e assimétrica.

As regras de reciprocidades aqui são tratadas de forma destacada em função do quanto podem contribuir com as relações de cooperação,

A relação entre confiança e cooperação, vale ser destacado no caminhar das relações sociais, uma vez que uma é indutora da outra, mesmo considerando que a os aspectos de confiança exige o ajuste de comportamento dado os potenciais desvios que possam ocorrer na conduta e procedimentos dos envolvidos. Aqui um indicativo que as normas, são importantes e que podem consolidar as relações sociais no campo da cooperação e das relações de confiança. As normas fortalecem a confiança social, principalmente quando levada em consideração que uma relação de troca contínua, mesmo com a existência de potenciais percalços, ainda assim assegura expectativas mútuas dos envolvidos na retribuição de favores. Essas são algumas características da reciprocidade generalizada, que favorece de forma importante as relações de cooperação. A regra da reciprocidade generalizada é um componente altamente produtivo do capital social (PUTNAM, 1996:182).

De acordo com Baquero (2003), para que haja maior clareza do funcionamento do capital social é necessário considerar outras variáveis subjetivas constituindo-se em indicadores difíceis de serem operacionalizado quantitativamente assim como mensurar tais indicadores baseados nas relações familiares e de amizade. Nesse caso as experiências são vivenciadas no processo de socialização em que os indivíduos interagem, formam e são formados. As operações de empates realizadas pelos seringueiros como forma de impedir a derrubada da floresta é um marco que engloba as relações sugeridas pelo autor. Nessas operações as famílias residentes nas áreas ameaçadas por fazendeiros e seus jagunços, eram convencidas a participar da única solução prática como forma de impedir a derrubada da floresta, que era se postar diante dos motosserras, homens armados e máquinas. O capital social é considerado produtivo, pois torna possível alcançar determinados objetivos que na sua ausência não seria possível (BAQUERO, 2003:95).

A experiência do Acre, com os movimentos sociais dos seringueiros, é importante nesse contexto, já que através de suas estratégias organizadas e ousadas, esse movimentos conseguiram vencer a força de outro tipo de capital, um capital avassalador representado pelos grandes fazendeiros e grileiros. Dessa forma, concretizaram sua influência e força perante o Estado com a criação das Reservas Extrativistas e o reconhecimento como público beneficiário da reforma agrária no Brasil. O CTAC é também fruto desse processo inconcluso, mas que se reverte na perspectiva de contribuir no avanço do processo participativo, inclusivo e democrático. Seus significados, avanços, limites e desafios devem ser vistos como

integrantes das transformações que ainda virão, principalmente frente às contradições inerentes a essa caminhada. Na visão de Baquero (2003), não há facilidades no processo de consolidação da cidadania, vai depender das transformações e dos fatores nela envolvidos. Os movimentos sociais autônomos nesse caso, plurais, democráticos e com capacidade associativa podem fazer a diferença para a viabilidade da democracia participativa. “Além desse aspecto somos desafiados a explorar a infraestrutura da sociedade civil e sugere que por dentro dela possamos encontrar explicações sobre como em algumas localidades a atividade política e, principalmente, econômica e social mostram grande vitalidade e parecem ser mais efetiva” (BAQUERO, 2003:95).

A experiência do CTAC traz esses componentes vinculados à acumulação de capital social dado à existência de emblemáticas organizações sociais, além de fortes traços de cooperação histórica. Ao mesmo tempo consideramos que os próximos passos dependerão da capacidade da sociedade local em inovar nos seus objetivos e propósitos comuns por meio da qualificação da participação nos espaços públicos decisórios. A região se caracteriza como grande aglutinadora de políticas públicas em relação às demais regiões do Estado do Acre. No entanto, em poucas dessas políticas públicas a região tem oportunidade de opinar, ainda que de forma consultiva. Portanto, a descrição a seguir é de uma ação de política pública, mas, com a importante diferença de que em vários momentos de sua execução as organizações locais puderam por a prova sua capacidade de intervenção, mesmo considerando as diversas nuances da participação como veremos ao longo dessa pesquisa.

#### **1.6. Desenvolvimento Territorial e a proposta de participação social em políticas públicas para o rural**

No Brasil, a incorporação da abordagem territorial como referência à formulação de políticas públicas de desenvolvimento rural é bastante recente (LEITE et al, 2011: 14). Ela vem implicando uma resignificação do papel dos espaços rurais nos processos de desenvolvimento econômico e nas possibilidades da participação da sociedade no processo de formulação e influência nos investimentos de políticas públicas contidas em diversas iniciativas.

Os Territórios Rurais e os Territórios da Cidadania surgem num cenário em que se fazia necessário a intensificação de políticas públicas rurais mais consistentes e de abrangência nacional, voltada para atender as necessidades dos agricultores familiares, principalmente aqueles localizados em regiões de pobreza extrema. Nesse aspecto o Estado se compromete a organizar e intensificar políticas que mobilizassem a sociedade civil e o poder



público nacional, estadual, municipal e territorial em torno de ações estruturantes que possibilite o exercício da participação social, discussões de políticas públicas e o fortalecimento das ações de dinamização econômica respeitando as aptidões de cada região. Uma das possibilidades dessa nova fase da agricultura familiar no Brasil foi a criação do Programa Nacional de Territórios Rurais e o Programa Territórios da Cidadania. Ambos de abrangência nacional e como o objetivo de reduzir a pobreza, a desigualdade social e econômica e a insegurança alimentar, promovendo não apenas a inclusão social, mas também produtiva, assim como o fortalecimento das organizações da sociedade civil. Está previsto como princípio de funcionamento desses programas, os conselhos territoriais que inclui em sua composição todos os seguimentos da sociedade civil e os representantes dos três níveis de governos que integram a arena participativa de discussões de políticas públicas de âmbito territorial.

Nesse contexto, a forma pensada por Dias & Medeiros (2011), em que o debate sobre agricultura familiar a partir da perspectiva ou enfoque territorial é relativamente recente no debate acadêmico e aparece tendo como fundamento teórico a noção de territorialização do desenvolvimento. Uma expressão que se dirige no sentido de compreender o papel das especificidades locais frente às estratégias de globalização econômica. Os autores ainda contribuem se referindo ao fato de que nos anos 1970 na Europa, o enfoque territorial como abordagem para análise de políticas públicas ganhou força ao longo de sucessivas reformulações da Política Agrícola Comum (PAC), isso em função desse processo ter influenciado na proposta de modificar a agenda política do desenvolvimento rural, introduzindo a necessidade de superar o enfoque setorial até então predominante. Com todo o apelo ambiental que por si só mobiliza toda a comunidade mundial por todos os impactos já vivenciados, as políticas públicas acompanharam de certa forma a tendência a integrar-se e a incluir de forma mais destacada a dimensão ambiental. É o caso do programa Ligação entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural - LEADER, criado nos anos 1990, que incorpora o enfoque local, descentralizado e integral de desenvolvimento, valorizando as ações da sociedade civil (FAVARETO, 2007). Essa descrição, trata-se de outra referência encapada pela União Europeia que começou a por em prática nos anos 1990, uma política de desenvolvimento com enfoque territorial e setorial, submetidos, no entanto, a níveis distintos da administração, ou seja trazendo para seu arcabouço a valorização da participação da sociedade civil na administração pública.

Para a América Latina, Echeverri & Ribeiro (2005) recorrem ao tema da ruralidade pensada a partir de preocupações e da necessidade de mudanças, considerando todo o contexto político-social e de desigualdade existentes na região em torno do rural. Para isso aponta as bases de uma nova ruralidade estabelecida em três pilares principais, onde se destaca a redefinição do âmbito de ação da política rural, a urgência em revisar a fundo a economia rural e a necessidade de propor novas institucionalidades rurais. Nesse âmbito os autores consideram que a nova ruralidade parte da redefinição do rural e convida a reconsiderar a visão de que o rural é população dispersa centrada no setor agropecuário, para passar à reconstrução do objeto de trabalho e de política, ao definir no âmbito rural como território construído a partir do uso e da apropriação dos recursos naturais, de onde são gerados processos produtivos, culturais, sociais e políticos.

Essa redefinição de ruralidade implica em profundas revisões nas políticas oficiais dominantes, implica em novo conceito de planejamento. Como atualmente predomina o planejamento setorial e centralizado, propõem-se que ele seja territorial e descentralizado. Isso é pouco inovador em termos conceituais, mas revolucionário em termos políticos, o que implica revisão complexa dos esquemas predominantes (ECHEVERRI & RIBEIRO, 2005:19).

Parece-nos coerente perceber que a conjuntura esboçada na implementação de ações setoriais amplamente predominantes no enfoque rural, apresenta limitações que se traduz em dificuldades em se enquadrar numa nova visão de ruralidade. De outra forma é relevante analisar se a adoção da concepção territorial aliada a mudança de planejamento pode favorecer ou não a uma maior participação social e qual será seu impacto nas diversas dimensões do desenvolvimento. Há um conjunto complexo de intencionalidades que encontra-se em debate na América Latina e em particular no Brasil onde partimos do princípio de que realizar alguma forma de ação destinada ao ajuste nas políticas rurais setoriais com políticas apoiadas na participação social e que considere integrar a multidimensionalidade regionais, como potencialmente pode ocorrer nos territórios, se constitui em um grande desafio.

Favareto (2010) situa dois períodos importantes em que o mundo rural contou com a ausência de políticas rurais estruturantes, a década de 1960 e 1980. Segundo o autor, esse período se caracterizou pela adoção de práticas de políticas macroeconômicas, incremento tecnológico e programas pontuais com o apoio de organismos internacionais (FAO, Banco Mundial, CEPAL, BID etc). Os resultados dessas ações que se caracterizaram de forma

conservadora levaram ao aumento da pobreza e a desigualdade, embora as economias estivessem em ascensão assim como a produção de alimentos.

Uma série de ações foram protagonizadas por governos e organismos internacionais em relação às medidas necessárias para inversão da realidade econômica. Dentre elas a que implicava em um provável abandono da estratégia de desenvolvimento pautado em políticas específicas. Com isso o tema desenvolvimento rural figura entre as ações de reestruturação econômica. “Um dos eixos adotados foi justamente tomar a agricultura como uma saída produtiva [...]. Já nos anos 1990, outro eixo se constituiu com a adoção do enfoque territorial às políticas públicas” (FAVARETO, 2010:304).

Muitas das iniciativas nesse viés foram favorecidas pelo processo de descentralização político-administrativo vivenciado pelo Estado brasileiro nas últimas décadas. Uma delas refere-se ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, e com ele a vinculação aos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS). Os CMDRS são compostos por entidades da sociedade civil e pelos representantes de órgãos estaduais e municipais. São regidos por decreto municipal e a definição de prioridades possui como base o plano municipal de desenvolvimento rural sustentável. Esperava-se que os “novos” espaços de participação social aumentassem a transparência na gestão dos recursos públicos, e se constituíssem em espaços privilegiados para planejar o desenvolvimento rural nos municípios (Favareto & Demarco, 2004). Por diversos motivos, os CMDRS seguem com dificuldades em sua operacionalização e validação de suas decisões, dentre elas: imposição dos dirigentes das prefeituras em torno de seus interesses, servir as exigências de programas e financiadores, não reconhecimento de suas decisões por autoridades administrativas dentre outras.

Pode-se observar que foram muitas as iniciativas populares evidentemente que conduzidas por seus vários seguimentos em torno da reforma do Estado. Para estes seguimentos, não se tratava apenas de uma questão administrativa e gerencial, mas principalmente de um projeto político. Um projeto político que procurasse ampliar a participação dos atores sociais na definição da agenda política, criando instrumentos para possibilitar um maior controle social sobre as ações estatais e desmonopolizando a definição e a implementação das ações públicas. Como destacado por Dagnino (2002) esse processo ocorreu diante de um intenso debate sobre a natureza da democratização de um lado e de outro pela democratização do estado. “Esses aspectos foram fundamentais no restabelecimento de vários procedimentos democráticos formais e que se fortaleceram na luta

contra o autoritarismo. A nova constituição de 1988 é o marco formal desse processo” (DAGNINO, 2002).

“A partir desse momento surgem diversos espaços de participação social tais como os conselhos de políticas públicas, mesas de concertação, orçamentos participativos, mecanismo de monitoramento, prestações de contas, etc.” (DAGNINO; TATAGIBA, 2007). A partir dos anos de 1980, com a retomada das mobilizações da sociedade civil, distintos seguimentos que compõem o rural brasileiro, passaram a se organizar de forma mais intensa, reivindicando o reconhecimento da diversidade que se apresentava no campo e demandando a chegada de políticas mais coerentes com a importância do rural.

A política de desenvolvimento territorial com abordagem voltada para o setor rural se encaixa nessas perspectivas de manifestações rurais com forte apelo às estratégias de mobilização e articulação de diversos setores da agricultura familiar no Brasil, com destaque para a participação das organizações da sociedade civil. “A definição de uma política específica que tem como objeto de intervenção a concepção de território rural inicia-se em 2003 com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário” (GERALDI, 2012:167). A partir de então a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) coordena o Programa Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária - PRONAT, que teve o início de sua execução no primeiro governo do Presidente Lula iniciado no ano de 2003.

“Os territórios rurais são considerados conjuntos de municípios agrupados a partir de características comuns, proximidade geográfica e coesão social, incluindo os espaços urbanizados de pequenas e médias cidades, vilas e povoados” (BRASIL, 2005: 28). Assim, a SDT passou a operar com base no conceito de que território é,

[...] um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendo cidades e campos, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população, com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam uma identidade e coesão social, cultural e territorial (BRASIL, 2003:28).

Com essa referência a operacionalização das ações ocorre por meio de um amplo processo de mobilização da sociedade dos territórios, considerando a capacidade destes em realizar suas próprias dinâmicas. É nesse contexto que o processo de mobilização e articulação de políticas públicas está diretamente ligado, mas também vinculado à capacidade de gerar ambientes favoráveis para o desenvolvimento sustentável de territórios no Brasil. Isso ocorre por meio dos serviços e recursos que possam materializar os resultados do

trabalho, garantindo tanto a geração de riquezas quanto sua apropriação mais equitativa. Esse ambiente de instituições representadas pelos gestores públicos municipais e estaduais, os conselhos gestores de políticas públicas existentes, assim como colegiados territoriais e entidade parceiras das SDT/MDA, possuem como relevante contribuição, gerenciar e fortalecer os processos de concertações necessários para o desenvolvimento dos territórios.

Nos territórios rurais criados pelo SDT/MDA, um dos principais pilares do processo de materialização do PRONAT são os Conselhos Territoriais, órgãos colegiados formados por representantes de organizações da sociedade civil presentes no território, representantes de interesses dos agricultores familiares e por representações do poder público, em suas distintas esferas. Os Conselhos são considerados espaços institucionalizados de participação e de legitimação da política pública, inserindo-se nos processos de gestão social dos recursos federais destinados ao desenvolvimento rural. O Conselho Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Alto Acre e Capixaba objeto desse estudo é uma dessas instâncias de participação constituída a partir dessa política.

Favareto (2010) explicita que a importância dessa experiência está na sua conversão em mecanismo institucional para proporcionar abrigo ao processo de participação real, por esse mecanismo é possível ascender a espaços de representação, o que significa institucionalidade da participação e a criação de mecanismos de viabilização das aspirações e reivindicação social. Ainda sob a concepção do autor,

A criação dos conselhos territoriais, converteu-se num eixo central da implementação da política, uma vez que essa estrutura institucional significa a base de participação e representação dos atores sociais locais; o cenário da concertação e negociação; o núcleo central dos processos de planejamento; a instância de controle social e o suporte político para a sustentabilidade de longo prazo da estratégia. A conformação dos colegiados se realizou mediante um processo que contou com o apoio dos estados e se apoiou nas experiências prévias, tanto dos conselhos municipais e estaduais, como das experiências concretas de nível territorial que haviam ocorrido em diferentes projetos (FAVARETO et al., 2010:94-95).

Nessa perspectiva a SDT considera que a abordagem territorial se justifica por vários aspectos, entre os quais:

a) o rural não se resume ao agrícola; b) a escala municipal é muito restrita para o planejamento e organização de esforços visando à promoção do desenvolvimento e a escala estadual é excessivamente ampla; c) a necessidade de descentralização das políticas públicas; d) o território é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições, estabelecendo iniciativas voltadas para o desenvolvimento (BRASIL, 2005: 8).

Outro componente de sustentação da política de desenvolvimento territorial, além dos conselhos, está voltado para o planejamento territorial, são os Planos territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS. É um instrumento elaborado de forma participativa pelo conselho territorial, momento em que é recomendado considerar as diversas plataformas de planejamento já existentes em cada território e que por isso considere ações ali em andamento, que novas ações sejam agregadas e potencializadas. Sejam de âmbito das iniciativas das organizações da sociedade civil, dos municípios, do Estado ou do Governo Federal. Deve aproximar-se ao máximo da realidade territorial e que, sobretudo dialogue com as diversas dimensões do desenvolvimento (social, ambiental, cultural, socioeconômico e político institucional).

As ações de mobilização e articulações permitem potencializar o capital social, criando um cenário de iniciativas cooperantes e de articulação interinstitucional. Tal processo de articulação a partir dos territórios permite integrar horizontalmente programas públicos com foco na realidade territorial e ao mesmo tempo rearticulá-los a partir de novos espaços tais como: fóruns, comitês, conselhos, consórcios e comissões diversas. Também permite uma integração horizontal, na tentativa de romper as visões normalmente predominantes nas políticas públicas que tendem a desconsiderar as diversidades locais e regionais.

A articulação de todos os atores sociais ligados ao processo de desenvolvimento territorial é, portanto, um dos maiores desafios a ser superado, pois se mostra necessário em todos os níveis de poder, sendo que para alguns, as articulações podem significar mudanças importantes na correlação de forças e nas dinâmicas tradicionais dos espaços de poder.

A abordagem territorial considera necessário no planejamento e organização da demanda para as políticas, uma visão mais integradora de espaços, agentes, mercados e políticas públicas. “Busca a integração interna dos territórios rurais e desses com o restante da economia nacional, sua revitalização e reestruturação progressiva, assim como a adoção de novas funções e demandas” (BRASIL, 2005:21).

A referida abordagem vem sendo operacionalizada através do PPA 2012-2015 e a partir de 2008, também pelo Programa Territórios da Cidadania – PTC, que vem articulando ações interministeriais e Órgãos do Governo Federal. Atualmente são 239 Territórios Rurais em todo o Brasil, dos quais 120 Territórios atualmente fazem parte do Programa Territórios da Cidadania.

## **Capítulo II - CONTRIBUIÇÕES DOS MOVIMENTOS SOCIAIS PARA A CONSTRUÇÃO DE UM PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS NO ACRE**

Nesse capítulo destacar-se-á alguns aspectos do histórico de lutas sociais que podem ser consideradas como a gênese de todo o processo de organização e participação da sociedade civil na proposição de políticas públicas no Acre e que contribuíram de forma inequívoca para a construção de mecanismos e canais que legitimaram a participação social. É justamente a partir da constituição do Acre enquanto Estado brasileiro que emerge a problemática socioambiental decorrente de um novo modelo econômico pensado para a região, que impõe a pecuária como principal alternativa para o desenvolvimento do território acreano sem considerar as populações locais e seu modo de vida. Nesse sentido, o trabalho abordará os conflitos gerados pela introdução dessa nova atividade e como a mesma influenciou na geração de uma nova configuração territorial a partir da resistência das comunidades de seringueiros extrativistas e a consequente implantação das primeiras unidades de conservação com destaque para as reservas extrativistas.

### **2.1. Os novos movimentos sociais e as experiências do Acre: um cenário de luta e mobilização social.**

Mesmo considerando os diversos registros nas redes sociais, sobre a “existência” ou não do Acre, é bem verdade que esse pequeno e distante estado do Brasil, responde aos desinformados de forma consistente por ter sido protagonista não apenas de boa parte das experiências em torno das diversas agitações sociais no plano local e regional, mas também nacional. Em especial a que se refere às lutas socioambientais deflagradas, assim como a importante influência no processo de participação e construção de políticas públicas, contribuindo também para o reconhecimento de setores invisíveis as políticas públicas governamentais como é o caso dos seringueiros<sup>3</sup>. É a partir da constituição do Acre enquanto terras brasileiras que emerge a problemática socioambiental decorrente de um novo modelo econômico pensado para a região, que impõem a pecuária como principal alternativa para o desenvolvimento do território acreano. Nessa perspectiva, o Acre segue a trajetória do país

---

<sup>3</sup> Descendentes de indígenas e migrantes nordestinos. Esses últimos transformados em produtores de borracha natural nos seringais da Amazônia, atraídos para região a partir das últimas décadas do século XIX e primeira década do século XX (ALLEGRETTI: 2008:43).

relativo às rupturas ou inflexões da ordem sociopolítica predominante registrada em sua história.

Assim, comunidades de seringueiros, destituídas de força econômica e de poder político, articulam redes locais, nacionais e internacionais de apoio e, ao formular uma alternativa para a resolução de conflitos sociais (reservas extrativistas), contribuem para a elaboração e implantação de uma política inovadora de acesso e uso dos recursos naturais na Amazônia (ALLEGRETTI, 2008:57).

Após analisar um conjunto de leituras a cerca da teoria dos Novos Movimentos Sociais, encontramos pontos em comum entre as experiências vivenciadas no Acre e protagonizadas pelo movimento de seringueiros com a referida teoria. Scherer-Warrer (1993) destaca que de certa forma as motivações de grupos como estes vieram principalmente em função do imobilismo da sociedade civil, resultante do poder de opressão estatal e pela necessidade de uma atuação diferente dos movimentos sociais anteriores à ditadura instaurada em 1964.

Por outro lado, analisando Gohn (2002) somos levados à imersão na teoria dos movimentos sociais, considerando tratar-se de um conceito complexo e dinâmico, de forma a não existir uma única teoria interpretativa desse fenômeno social, ou mesmo, um fenômeno cristalizado de concepções em torno desse tema.

Assim, destaca-se que as novas abordagens teóricas sobre os movimentos sociais surgiram no decorrer da década de 60, do século vinte, em uma conjuntura intelectual de crítica ao paradigma tradicional marxista, que tecia críticas aos modelos explicativos que observavam os movimentos sociais como fruto das contradições internas, de um sistema econômico-social macroestrutural, no caso o capitalismo.

A partir desses pressupostos críticos, autores como Alberto Melucci, Alain Touraine, Laclau, dentre outros, passaram a investigar os movimentos sociais, a luz de esquemas interpretativos que enfocavam a cultura, a ideologia, as lutas do cotidiano, a solidariedade entre os grupos e a constituição de identidades coletivas, dando sentindo a um novo paradigma teórico de interpretação dos movimentos sociais (GOHN, 2002:121).

Nesse aspecto, entendemos ser pertinente, para efeito dessa pesquisa, evidenciar as características e peculiaridades trazidas pelos seringueiros nas lutas sociais no Acre onde estes se aproximam da matriz teórica dos Novos Movimentos Sociais. “Nesse caso a identidade coletiva é criada por grupos e não por estruturas sociais, também é um processo de aprendizagem do sistema de relações e representações que compõem as ações coletivas dos movimentos” (GOHN, 2003:123, 159).

Contribuições trazidas por Allegretti (2008) e Gohn (2002) nos leva a considerar que as características gerais dos Novos Movimentos Sociais podem ser adaptadas para refletir



sobre o caso dos seringueiros, por estes na trajetória de suas lutas e em alguns casos agindo em contradições, adotam uma forma de fazer política a partir da sociedade civil e não das instituições oficiais estatais; a mudança resulta tanto de contradições estruturais quanto da ação dos próprios atores; recusam a política de cooperação entre as agências estatais e os sindicatos e estão preocupados em assegurar direitos sociais; usam a mídia e as atividades de protesto para mobilizar a opinião pública, como forma de pressão sobre os órgãos e políticas estatais. “Essas atuações por meio de ações diretas buscam promover mudanças nos projetos dominantes e alterar situações de discriminação econômica, principalmente dentro de instituições do Estado” (GOHN, 2002:125).

Allegratti, estabelece essa relação a partir dos seguintes comentários:

O que torna o caso dos seringueiros interessante para análise é o fato de o movimento se constituir em uma combinação nova de elementos presentes em movimentos sociais clássicos e contemporâneos. Assim, por exemplo, embora sejam trabalhadores rurais que se organizam em sindicatos, a identidade que assumem é a da profissão e não a de classe, distinguindo-se, assim, dos movimentos sindicais modernos. Além disso, embora entre em conflito com fazendeiros pela propriedade da terra, o que está em disputa são os recursos florestais e não a própria terra, como nos movimentos camponeses. Em decorrência, não aceitam a reforma agrária convencional, mesmo que entendam que foi uma conquista histórica para os trabalhadores rurais. Por último, ao utilizarem táticas de contraposição aos desmatamentos, como os empates (ações organizadas para impedir, ou “empatar”, o corte de árvores nas áreas em conflito), aproximam-se de movimentos ambientalistas, mas não o fazem por uma concepção abstrata sobre a natureza, e, sim, porque a utilizam como fator de produção e meio de vida. Conseguem, com isso, aliar-se a entidades ecológicas sem ser uma delas. E, ao buscar uma solução para os conflitos, resgatam dos movimentos indígenas o conceito de território e de áreas reservadas (ALLEGRETTI, 2008:42).

É possível destacar que o modelo teórico dos Novos Movimentos Sociais, surgiu sob essa ótica e que se utiliza de alguns pressupostos gerais tais como: a negação da noção funcionalista de cultura, que entendia a mesma como um arcabouço fixo de normas, valores e práticas ligadas do passado, passando a entender cultura de forma mais ampla e dinâmica; crítica ao modelo marxista ortodoxo, que privilegiava a macro análise, compreendendo os movimentos sociais como frutos das contradições internas da estrutura organizacional capitalista e que privilegiava as ações dos movimentos de base discursiva classistas, como partidos políticos, mobilizações operárias e movimentos camponeses tradicionais.

Outro aspecto que ganha centralidade no novo paradigma teórico dos movimentos sociais é a ênfase na dimensão política, que é redefinida, compreendendo que as práticas políticas estão nos variados espaços sociais e que as relações de poder estão muito além da relação entre Estado e sociedade civil, o poder, passa a ser entendido no âmbito das micro relações sociais, entretanto, sem negar as relações de poder estabelecidas em macro estruturas,

como os aparelhos estatais. De certa forma, outra inovação desse novo paradigma interpretativo é a ênfase na formação de identidades coletivas, gestada no processo da própria dinâmica dos movimentos sociais.

Allegretti (2008) ao analisar o histórico de formação do movimento dos seringueiros, evidenciou que estes expressam uma contradição clássica entre classes sociais (proprietários de terras e posseiros), mas deve-se considerar que a forma como o movimento se desenvolveu aproxima-o mais dos movimentos sociais contemporâneos, destacadamente em relação ao conceito de ação coletiva e de identidade, mas também por sua vinculação com a pauta ambiental. Na medida em que definiram a identidade coletiva como extrativistas, os seringueiros criaram um campo próprio de referência em relação ao qual passaram a identificar-se e serem identificados pelos outros setores da sociedade. Nesse aspecto, se referia às características da atividade profissional e não às de classe.

Ao analisar as contribuições de Foweraker para conceituação dos NMS, Gohn destaca:

Com relação uma das principais afirmações da tese dos Novos Movimentos Sociais é que eles são novos porque não tem uma clara base classista, como nos velhos movimentos operários ou camponeses. E porque não têm um interesse especial de apelo para nenhum daqueles grupos. (GOHN 2002:124)

“Nos Novos Movimentos Sociais a identidade é parte constitutiva da formação dos movimentos, eles crescem em função da defesa dessa identidade, utilizando-a na definição dos membros, das fronteiras e ações do grupo” (GOHN, 2002:124). Esse conceito contribui para explicar a dinâmica dos movimentos sociais. Neste caso o movimento dos seringueiros, surge como uma ação coletiva (os empates) desdobra-se em um movimento social (ao criar uma entidade representativa e um programa de ação) e se institucionaliza como política pública. “É a identidade coletiva de “extrativistas” que aglutina os membros do movimento, define as fronteiras em relação a outros grupos sociais e orienta as ações em todas as etapas até sua institucionalização” (ALLEGRETTI, 2008:42).

Outro aspecto relevante nessa análise, diz respeito, a outra peculiaridade dos NMS em que estes se apresentam como reivindicando uma categoria intermediária, nem pública nem privada, resultado da ação coletiva, o campo de Novos Movimentos Sociais. “Nesse caso, isso ocorre num espaço de política não institucional, cuja existência não está prevista nas doutrinas nem a prática da democracia liberal e do estado de bem-estar social” (GOHN, 2002:167). Para a autora,

[...] Os modos de atuar são, internamente, predominância de informalidade, espontaneidade, baixo grau de diferenciação horizontal e vertical. O uso de métodos não convencionais, mas ocorre não por desconhecimento das formas convencionais, mas por negá-las ou por conhecer suas limitações. [...] Os

movimento sociais são elementos novos dentro de uma nova ordem que estaria se criando. Objetivam a interferência em políticas do Estado e em hábitos e valores da sociedade, articulando-se em torno de objetivos concretos. O que é novo é o paradigma da ação, que tem caráter eminentemente político (Claus Offe *apud* Gohn, 2002:167).

Considerando tais reflexões é pertinente observar que a luta e as contribuições dos seringueiros caminharam na direção da realização de ações concretas da sociedade civil, na medida em que buscaram soluções para conflitos fundiários, influenciaram na correlação de forças políticas tradicionais existentes na região (partidos políticos, agências bancárias, instituições patronais, governos estadual e federal), propuseram políticas públicas inovadoras no caso das reservas extrativistas. Além desses aspectos realizaram um processo de mobilização social, levando em consideração vária envolvidos tais como: seringueiros, ribeirinhos, extrativistas, pescadores artesanais e castanheiros. Todos seguramente, grupos sociais sem poder econômico ou força política e unidos pela dependência dos recursos naturais da região e que em função de uma grande disposição e força social procurou modificar um cenário amplamente desfavorável em benefícios coletivos.

Dessa forma, Scherer-Warren explicita que,

Partindo do pressuposto de que transformar não é só modificar a sociedade a partir do aparelho do Estado, é modificá-la também no nível das ações concretas da sociedade civil. É nesse sentido que buscar a compreensão do projeto e da práxis do NMS significa buscar o potencial transformador de que estes são portadores (1993:52-53).

Compreendemos a partir desse ponto que de acordo com características e peculiaridades do movimento de seringueiros do Acre, com antagonismos e formas de manifestação específicas, obtiveram forças para enfrentamento de concepções de um modelo de desenvolvimento que não os favorecia. Por outro lado, não contavam com o apoio das instituições oficiais do estado e do governo federal nas questões cruciais que garantissem sua sobrevivência na floresta principalmente no âmbito dos conflitos entre posseiros e grandes proprietários de terras. Ao longo desse trabalho detalharemos esses aspectos com mais precisão. Evidencia-se as ponderações de Allegretti (2008), que nos alerta sobre os grupos de trabalhadores extrativistas, que desenvolvem-se e constroem identidades coletivas singulares como forma de mobilização e aglutinação de forças em um espaço político próprio e inerente à própria cultura. Continua ainda com as seguintes pontuações,

Se institucionaliza como política pública resgatando elementos da situação anterior, combinando-os com novos, resultantes de alianças estratégicas efetivadas visando conquistar poder político na relação com o Estado. E o Estado, por outro lado, ao acolher a proposta, busca legitimidade em um campo político novo, o das demandas socioambientais, cada vez mais difíceis de ignorar, especialmente quando resultam de pressões articuladas de forma

simultânea em espaços nacionais e internacionais (ALLEGRETTI, 2008:42-43).

Torna-se importante destacarmos que o processo de participação social no Acre faz parte da formação histórica do Estado, em função dos diversos e complexos processos sociais que ocorreram. Destaca-se a influência do rural, sempre muito presente desde os primeiros momentos de sua formação e que deu origem as lideranças sindicais e políticas e orientou as relações sociais até o presente momento. “Estas relações aparecem no Acre em consequência de sua formação de maneira peculiar em comparação às diferentes regiões do País” (RANZI, 2008:227)<sup>4</sup>.

Portanto, os seringueiros foram a base de formação social camponesa do Acre e que protagonizaram as mudanças ocorridas a partir da década de 1970, com o controle da produção tomada dos padrões da borracha e com a consequente utilização de novas atividades econômicas, que culminou com as mudanças sociais até hoje em curso no Acre.

## **2.2. Uma concepção de desenvolvimento que não considerava os habitantes da floresta**

O que se viu foi na continuidade desse processo com a chegada do regime militar, inicialmente, foi a concepção de que a Amazônia era um imenso vazio, pois não considerava as populações locais existentes- índios, seringueiros, colonos, ribeirinhos - e que portanto, precisava se integrar à nação brasileira e ao mercado nacional. “Dessa forma os governos militares, instalados no Brasil a partir de 1964, facilitaram a entrada de grandes empresários estrangeiros e brasileiros na região Amazônica, que ocuparam terras indígenas e de posseiros para instalarem suas fazendas”(SOUSA, 2005:98).

Com a implantação deste modelo de desenvolvimento, alguns aspectos merecem ser destacados. Em um primeiro momento promoveu profundas mudanças no Acre, tanto voltadas para sua base econômica tradicional, como também para os processos sociais e políticos desse estado brasileiro. Para Allegretti (2008) foi no Acre onde ocorreram as reações mais destacadas e com desdobramentos que determinaram mudanças no modelo de desenvolvimento proposto para a Amazônia.

Para efetivação desse processo de ocupação da região se fazia necessário todo o apoio possível do governo brasileiro. Nesse aspecto muitas iniciativas foram criadas e

---

<sup>4</sup> Para mais informações sobre a história do Acre consultar: Souza, 2005; Marchese, 2005; Ranzi, 2008; Silva, 2011; Sobrinho, 1992; Martinello, 2004; Esteves, 2010.

implementadas, se valendo de todos os instrumentos legais possíveis para levar a cabo essa estratégia de ocupação da Amazônia. Dentre estas, alguns exemplos no quadro a seguir:

**Quadro 2–Estrutura e ações governamentais para ocupação da Amazônia**

<b>INICIATIVA</b>	<b>ASPECTO LEGAL DE CRIAÇÃO</b>	<b>OBJETIVO</b>
Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM	Criada pela Lei nº 5.173, de 27 de outubro de 1966	Controlar os Planos de Valorização Econômica da Amazônia, aprovar e financiar projetos econômicos a serem instalados na região e coordenar as ações do governo militar na região
Banco da Amazônia S.A.	Lei nº 5.122, de 28 de setembro de 1966, após extinção do Banco de Crédito da Amazônia	Financiar a política de ocupação da Amazônia
Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA	Criada pelo Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967	Organizar a política de incentivos fiscais dos governos federal no estado do Amazonas. Empresas com o apoio da SUFRAMA passaram a não pagar impostos na região gerando incentivos atraentes para empresários
Projeto RADAM	Criado em 1970 pelo Departamento Nacional de Produção Mineral, vinculado ao Ministério das Minas e Energia	Localizar riquezas minerais na Amazônia para que os empresários pudessem adquiri-las com mais facilidades
Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA	Criado pelo Decreto-Lei nº 1.110, de 9 de julho de 1970	Favorecer a colonização feita por particulares, apesar de ter sido criado para fazer reforma agrária no Brasil
Plano de Integração Nacional – PIN	Criado pelo Decreto-Lei nº 1.106, de 6 de junho de 1970	Realizar integração do nordeste e da Amazônia com as outras regiões do Brasil, aplicando dinheiro, principalmente na construção de estradas que ligassem as duas regiões ao centro sul do país
Programa de Redistribuição de Terras e estímulos à Agroindústrias do norte e do nordeste-PROTERRA	Criado pelo Decreto-Lei nº 1.179, de 6 de julho de 1971	Promover o acesso à terra, criar melhores condições para o emprego de mão de obra e incentivar a agro indústria nas regiões norte e nordeste. (favoreceu grandemente empresários que instalaram suas fazendas com dinheiro do PROTERRA).
Programas de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia- POLAMAZONIA	Criado pelo Decreto-Lei nº 74.607	Ocupar áreas consideradas vazias pelos militares, existentes na Amazônia, incentivando a instalação de grandes fazendas
Estatuto da Terra	Instituído pela Lei 4.504 de 30 de novembro de 1964y	Determinava que fosse respeitado a posse de quem estivesse ocupando uma área de terra após um ano e um dia. O que em certa medida beneficiou os posseiros da Amazônia.

Fonte: elaborado pelo autor com base em SOUSA, 2005:97-98

Para implantar a pecuária na Amazônia, o governo federal encerrou os incentivos aos seringalistas produtores de borracha. Por meio da *Lei nº 5.227, de 18 de janeiro de 1967*, os militares tiraram a obrigação do Banco de Crédito da Amazônia LTDA de financiar a produção de borracha dos seringais acreanos e de toda a Amazônia. O objetivo era fazer com que os seringalistas falissem para em seguida colocar seus seringais a venda para os pecuaristas das décadas de 1970 e 1980. Aos seringalistas, donos dos seringais, agora falidos e tendo que vender suas áreas a preços baixos aos pecuaristas e com as famílias de seringueiros dentro dessas áreas, lhes sobraram dívidas a serem pagas junto ao BASA. “Boa parte dos seringais comprados pelos empresários foram transformadas em fazendas de gado” (SOUSA, 2005:98).

Outros fatores ainda são considerados fundamentais para que empresários pecuaristas se instalassem no Acre. Dentre estes, os incentivos fiscais oferecidos pelo governo federal, mas também pela política de desenvolvimento econômico implementada no Acre por parte de seus governantes. O objetivo era atrair pecuaristas do centro sul do país com a promessa de terras a custos baixos que poderiam ser adquiridas dos seringalistas falidos. “Outro objetivo era ainda incentivos estaduais utilizando-se de recursos financeiros do Banco do Estado do Acre – BANACRE para criação de gado e também disponibilizando setores do governo para a elaboração de projetos pecuaristas” (SOUSA, 2005:98). Em outra frente de consolidação expansionista, o governo estadual estabeleceu convênio com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA para que este procedesse com a titulação de terras do Acre, tentando assegurar direitos de fazendeiros, compradores dos seringais acreanos à posse da terra.

Na década de 1970, o Acre, assumiu uma posição atrativa e de destaque para médios e grandes criadores de gado advindos do centro sul do Brasil, particularmente os paulistas<sup>5</sup>. Para os habitantes locais das florestas, seringueiros e índios, esses fatos levaram aos primeiros conflitos registrados, principalmente na região do Vale do Acre. “Sob ameaças de alguns desses pecuaristas de que seriam expulsos de suas Colocações de Seringa, o termo “paulista” criava uma simbologia de pavor entre esses seringueiros e demais trabalhadores rurais do Acre” (SOUSA, 2005:100). Esse modelo trouxe incômodos sociais e agrários que se intensificaram de forma exponencial e que levou a manifestação da sociedade extrativista por estas se constituírem no principal foco dos impactos gerados.

Certamente que a implantação desse modelo gerou resistências em diversas partes da Amazônia, que foram, de certa forma acomodadas a partir da mudança de foco dos benefícios. Mas sobretudo, produziu em pouco tempo, impactos brutais sobre a vida

---

<sup>5</sup> Paulistas: como eram conhecidos os criadores de gado que vinha de todas as partes do país, mas em especial de São Paulo. Para os seringueiros todos eram paulistas.

das populações locais e do meio ambiente em geral. Na esteira dessa marcha destrutiva rumo à Amazônia, vão se reconfigurando as inúmeras formas de resistências que marcam a trajetória das populações dessa região desde a chegada do colonizador europeu em fins do século XVI. Diante de uma monumental escala de intervenção territorial que atinge simultaneamente populações indígenas e camponesas diversas, estas passam a buscar formas de enfrentamento correspondentes às necessidades de sobrevivência. (PAULA & SILVA, 2014:4).

Neste cenário surgem ainda grupos de pessoas que adquiriam terras por meio ilegais, os grileiros<sup>6</sup> que roubavam terras do estado ou de seringueiros para serem vendidas a outras pessoas. Esta prática gerou uma grande concentração de terras nas mãos de poucas pessoas. Muitos desses grileiros expulsavam os seringueiros à força de suas colocações, ateavam fogo em suas casas e em muitos casos assassinavam seus moradores. No Acre, era frequente nos anos da década de 1970 essas práticas, quando até mesmo o INCRA não demonstrava reação alguma a essas formas truculentas e ilegais de aquisição de terras do estado e dos trabalhadores rurais.

Assim, a terra como meio de produção fundamental para qualquer processo produtivo agrário, se caracterizava num sentido bastante específico. Nela o domínio do seringueiro é exercido na condição de posseiro, e não de proprietário legal, e nisso detém o domínio moral sobre a colocação, mas não tem poder decisório sobre o território que ocupa. “Então, sua luta inicial nunca se caracterizou pela busca da propriedade fundiária da terra, mas pela liberdade e autonomia no trabalho sobre a terra”(SILVA, 2011:116).

Evidências demonstravam que os seringueiros, durante o transcorrer desses fatos, principalmente livrando-se das ordens do barracão, agora podiam utilizar suas antigas áreas de colocações para produção de alimentos para seu sustento através de práticas agrícolas, antes proibidas pelos patrões. Na verdade ocorreu nesse momento da história a união das atividades agrícolas às práticas extrativistas.

Podemos reconhecer dessa forma que os seringueiros, uma vez que se tornaram livres da dependência dos víveres somente poderiam ser adquiridos nos barracões e das ordens dos patrões e por último sob constantes ameaças dos grileiros (que mantinham a posse da terra), se transformaram, apesar desses fatos, em trabalhadores com alguma autonomia.

Mesmo com os reconhecidos avanços de liberdade em relação ao seu trabalho e sua vida social destacados acima, a autonomia dos seringueiros ainda não era totalmente plena em função dos patrões, donos de grandes áreas denominadas seringais, ainda se utilizarem da

---

<sup>6</sup> Grileiros: grilagem é aquisição de terras, por meios ilegais, que se tornam mercadorias a serem negociadas. Enquanto esperam compradores ficam improdutivas

cobrança da “renda” sobre a produção dos trabalhadores para que estes pudessem permanecer utilizando a terra.

Esses aspectos possuíam singularidades, uma delas diz respeito ao fato de que reconhecidamente muitos dos trabalhadores extrativistas tinham procedência de outras regiões do Brasil e tiveram o papel de desbravadores em grande medida das selvas da região e assim transformaram muitas dessas áreas em terras produtivas. Dessa forma muitas famílias residiam em um mesmo seringal, por muitas décadas possibilitando assim a continuidade do trabalho para seus descendentes, mesmo considerando todas as adversidades e atrocidades lhes impostas. Apesar disso em nenhum momento de suas vidas possuíam direito à propriedade das terras.

Um segundo aspecto de destaque, diz respeito a um outro grupo social importante e que integra esse contexto que apontam para as transformações no uso da terra e as inquietações da sociedade que geraram muitos conflitos. Esse seguimento foi protagonizado pelos colonos<sup>7</sup>.

Alguns seringais foram desapropriados para assentamentos de famílias para práticas agrícolas, seguindo a dinâmica de povoamento da Amazônia com incentivos dos governos federal e estadual. Nesse aspecto, um dos primeiros passos para criação de assentamentos no Acre foi a instalação das colônias agrícolas, nos arredores da cidade de Rio Branco, capital do Estado do Acre. Essa era uma das estratégias de colonização do Acre e que partiu dos governos ainda na década de 1940, onde se pretendia implantar pelo menos uma colônia em cada um dos municípios do então território federal do Acre. Para isso muitas áreas foram divididas em pequenos núcleos para acomodação dos contingentes de pessoas que chegavam em busca de oportunidades e sob fortes propagandas de encontrarem áreas com infraestrutura digna dos trabalhadores. O conjunto dessas áreas loteadas foram chamadas de Colônias Agrícolas e nelas se instalaram os colonos, que se caracterizavam como trabalhadores rurais vinculados a pequenas áreas de produção agrícola.

Outras determinações de âmbito governamental foram cruciais para o processo incentivando a agricultura na região. Dentre estas estavam a criação de categorias de assentamentos denominados: Projetos de Integração de Colonização (PIC) em Xapuri no ano de 1970 e os Projetos de Assentamentos Dirigidos (PAD) por parte do INCRA. Durante o período de 1975 a 1979 foram instituídos pelo governo do estado os NARI's (Núcleos de Apoio Rural Integrados). Esses projetos vieram a dar vazão à acomodação de trabalhadores

---

<sup>7</sup>Trabalhadores rurais vinculados a uma área de produção agrícola de pequeno porte e surgem quando da formação de núcleos agrícolas nos arredores das principais cidades do Acre, as chamadas colônias agrícolas.



que estavam sendo expropriados dos seringais, ou ainda aqueles que ocupavam áreas de fortes tensões sociais. “Por outro lado, também eram espaços para receber o excedente de trabalhadores expropriados de outra regiões brasileiras” (SILVA, 2011:122 ).

Como tal, essas famílias se deslocaram de várias partes do Brasil como Paraná, Espírito Santo, Mato Grosso, Goiás e sob condições desumanas foram submetidas a própria sorte na margem das estradas, sem as mínimas condições de assistência e tampouco conhecimento de sobrevivência na região do Acre. “Para o INCRA, o importante era demonstrar suas estatísticas de muitas famílias assentadas, não importava como” (SOUSA, 2005: 106).

Sob essas condições, o processo de ocupação com ações impostas, por meio de decisões políticas e com todo o apoio de agências governamentais geraram profundas transformações sobre o território e sobre os povos da Amazônia, cujo impactos podem ser notados no ecossistema regional, assim como organização sociocultural das populações locais.

#### Como detalha Maia

[...] vieram ocupar lotes franqueados em projetos de assentamento pelo Governo, às margens da recém aberta Rodovia 364, estrada que liga Cuiabá (MT) a Porto Velho (RO) e Rio Branco (AC) e, dentro do Acre, indo até Cruzeiro do Sul, extremo O este do Estado. Como a maior parte dessas terras já estava ocupada por extrativistas (e comunidades indígenas), a simples ação de reorganização das áreas (100 km de cada lado do eixo da estrada) reivindicadas (retomada), pelo Governo para implementar os projetos de assentamento, causou grande impacto nessas populações residentes. Porém, feitos os loteamentos e assentados os novos colonos, o descumprimento das promessas de construção das agrovilas, estradas vicinais, escolas, postos de saúde, sementes e etc., aliados a não titulação das terras, por parte do Governo, em nome dos colonos, o que os impedia de ter acesso aos financiamentos bancários para iniciar a produção, a situação foi se agravando [...] (MAIA, 2009:103).

É possível notar que a resistência dos trabalhadores de fato é estimulada tendo como base os conflitos agrários a partir da década de 1970, fundamentalmente por meio da nova finalidade da propriedade, tendo nesse caso, a agropecuária como destaque no processo de ocupação e dinamização econômica da região ficando as atividades extrativistas num segundo plano. Por outro lado se destaca nessas investidas a forte valorização da terra em detrimento do modo de vida tradicional e das forma de tratamento pelos seringueiros da floresta e seus recursos.

Essa tendência de uso dos recursos naturais direcionava-se na contramão dos interesses dos povos da floresta, cujas atividades culturalmente desenvolvidas não figuravam em tais planos, nem mesmo consideravam sua existência. Principalmente na década de 1970 em que a decadência dos seringais nativos e o avanços das grandes fazendas geraram as

chamadas correrias<sup>8</sup>. “Os confrontos entre fazendeiros que haviam adquiridos seringais e seringueiros que tinham direitos levou à agitações nas cidades de Xapuri e Brasiléia, na região do Alto Acre, entre os anos de 1970 e 1990” (ALLEGRETTI, 2008:45).

De acordo com Silva,

[...] Com o avanço das forças da frente pioneira agropecuária, uma ameaça pairava sobre o mundo desses caponezes da floresta: os novos padrões de reprodução capitalista, baseados na criação de gado bovino e agricultura em maior escala, não poderiam ser compartilhados com os padrões de reprodução extrativista dos seringueiros nos antigos seringais[...] (SILVA, 2011:126).

Esses fatos se materializavam com a derrubada da floresta sem resistência à medida em que os seringais foram vendidos, e os seringueiros expulsos de suas colocações sem qualquer indenização. Nesse aspecto, partiu de um grupo de seringueiros a iniciativa de buscar apoio para defesa do direito de ocupação das áreas onde vivem. As Comunidades Eclesiais de Base - CEB, vinculadas a Igreja Católica foi a primeira organização a prestar apoio aos seringueiros. “As CEBs tiveram o início de suas atividade no ano de 1971, com o treinamento dos primeiros monitores que logo se expandiram por toda área coberta pela ação da Pastoral da Prelazia do Acre e Purus, na cidade e no campo” (SOBRINHO, 1992:160).

Com agravamento da questão social e o clima tenso no interior dos seringais, causados pela ação dos paulistas, a igreja buscava encontrar meio para se colocar institucionalmente diante da questão. Essa tendência se confirmaria na medida em que a Igreja Católica vinha atuando desde o início da década de 1970 e tinha passado a agir na defesa dos mais pobres, iniciando um processo de orientação sobre a questão da terra, informando sobre o usucapião, por exemplo, que mesmo tendo sido regulamentado em 1964, com o Estatuto da Terra, era praticamente desconhecido nessas áreas onde predominava o analfabetismo e a ausência de qualquer tipo de resguardo à lei. Nesse aspecto, dois instrumentos foram importantes para divulgação dos direitos dos posseiros e sobre legislação agrária.

O primeiro desses instrumentos foi o boletim Nós Irmãos, que mesmo considerando que os posseiros não sabiam ler e mesmo que reconhecidamente não tivessem acesso fácil a qualquer publicação impressa, mesmo assim auxiliava os agentes das CEBs no entendimento e na melhor forma de abordar o assunto junto aos trabalhadores. O segundo instrumento foi o Catecismo da Terra, que tinha como objetivo orientar os trabalhadores de como reagir diante da ameaça de expulsão de suas áreas e fazia referência ao Estatuto da Terra. O teor do Catecismo da Terra é reproduzido por Sobrinho como a seguir:

---

<sup>8</sup> Êxodo de seringueiros e extrativistas de suas colocações e seringais para as periferias das cidades.

1º) *O que é o INCRA ?*

- *É Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária: sua principal missão é proteger os trabalhadores da terra (colonos, posseiros, seringueiros etc...). O principal interesse deste órgão é a fixação do homem à terra.*

2º) *Qual a lei que garante a fixação do homem a terra?*

- *A lei que garante a fixação do homem à terra, conforme o Estatuto da Terra, é a Lei 4504 de 1964, assinada pelo Presidente Castelo Branco.*

3º) *Que diz a Lei 4504 do Estatuto da Terra?*

- *A Lei 4504 do Estatuto da Terra garante o direito à posse da terra (o módulo), a quem nela morar habitualmente depois de 1 (um) ano e 1 (um) dia, dedicando-se à cultura efetiva da terra.*

4º) *Que significa módulo da terra?*

- *O módulo da terra é a área que uma família pode utilizar convenientemente para o seu sustento. Como base, módulo parte de 50 hectares, aumentando conforme o tipo de utilização e capacidade braçal da família.*

5º) *O que fazer para garantir seu direito à posse da terra?*

- *A melhor garantia do direito à posse da terra é não sair da terra onde você trabalha, mesmo se lhe oferecerem indenização.*

6º) *O que fazer em caso de conflitos em razão de vendas de terras?*

- *Em casos de conflitos segerimos 3 atitudes:*

a) *conservar a calma e não brigar com os compradores;*

b) *não se deixar intimidar por ninguém, pois você não pode ser jogado fora da sua terra enquanto você não quiser;*

c) *se for necessário, você deve recorrer às autoridades competentes; ao próprio INCRA, na sede, em Rio Branco; a um juiz federal; à polícia militar ;*

4º *Companhia de Fronteira. (SOBRINHO, 1992: 162:163)*

Neste cenário, setores da igreja posicionam-se em relação a questão fundiária em favor dos trabalhadores, o que para os supostos proprietários de terras se constituiu em um duro golpe, já que o apoio parte de uma instituição de reconhecida reputação social, por meio do qual apresenta um documento que sinaliza para as deficiências das autoridades estaduais uma vez que recomenda aos trabalhadores a busca de suporte para resolução dos problemas na esfera federal. A atuação das CEBs nesse processo são intensificadas e passam atuar não apenas no meio urbano, mas em áreas rurais.

A inserção das CEBs no meio rural possibilitou uma ambiência favorável para a instação e atuação da CONTAG no Acre, que ocorreu em julho de 1975. “As CEBs, através dos seus agentes pastorais, facilitaram com sua penetração e influência no trabalho da CONTAG na fundação dos sindicatos de trabalhadores rurais” (SOBRINHO,1992:166-167). Como resultado dessa articulação foram ainda instalados no Acre outras organizações como: Conselho Indigenista Missionário - CIMI em 1975, e em 1976 a Comissão Pastoral da Terra – CPT.

Antes de continuar vale a pena lembrar que os eventos de violência na região do Acre remontam a própria formação do estado no início do século passado e que portanto, não são os eventos registrados a partir da década de 1980 que denotam os momentos precussores da história de conflitos no Acre. A intenção é fazer menção a um conjunto de novos atores que remodelaram a história local e que modernizaram por meio consistentes atitudes rumo a passos fundamentais para conquistas sociais no trabalho, valorização da propriedade da terra para os verdadeiros donos e o fortalecimento do sentido de pertencimento de um local conquistado na luta com participação direta da sociedade local.

No período de 1975 a 1977 surgem os primeiros sindicatos, bastante estimulados pelo forte reconhecimento e respeito da atuação da CONTAG e das CEBs, porém, deve ser destacada a forte receptividade dos trabalhadores face as condições difíceis de coações constantes assim como outros tipos de violências levadas a cabo pelos novos proprietários de terras. Os sindicatos de trabalhadores rurais surgem nesse período, inicialmente os sindicatos de Sena Madureira localizado na região denominada Purus, em seguida o sindicatos dos trabalhadores rurais de Brasiléia e Xapuri localizados na região do Alto Acre que contam, nesse processo com a participação de Wilson Pinheiro e Chico Mendes. O Sindicato de Brasiléia, liderado por Wilson Pinheiro assume as principais ações de resistencia na região, configurando-se como referencia de luta sindical no estado do Acre. “Variadas formas de luta ali foram ensaiadas, consagrando-se uma delas que se denominou empate” (SOBRINHO, 1992:173). Em seguida foram criados os sindicatos de Rio Branco, Cruzeiro do Sul, Tarauacá e Feijó.

Impedir a derrubada da floresta por meio dos empates foi uma das primeiras ações contudentes efetivadas pelos seringueiros de forma organizada e tinha como pano de fundo não questões ambientais, mas sobre tudo sociais e econômicas, já que dependiam da floresta para sua sobrevivencia. Por outro lado, significava evidenciar os diversos interesses e nuances dos conflitos gerados pela tensões sociais na região.

A organização dos empates foi a grande novidade no curso “natural” do processo de reorganização do modelo econômico do Acre. Seus significados, no entanto, são muito diferentes para as categorias sociais que figuravam no núcleo do conflito. Para os fazendeiros, representava um obstáculo ao seu empreendimento (era uma questão econômica). Para o Estado, uma questão jurídica, talvez um caso de polícia. Para os seringueiros e posseiros, a própria sobrevivência. Para os grileiros e especuladores, oportunidades de negócios (MAIA 2009:130).

Com avanço dos desmatamentos, e por conseguinte a acirramento dos conflitos, as ações de empates organizados se efetivavam e se espalham como forma de resistência em

todo o estado do Acre. Tal consistência em lutar, por outro lado, resultou no assassinato do líder dos trabalhadores Wilson Pinheiro, em Julho de 1980. Desse fato, a desarticulação do movimento sindical em Brasiléia foi uma consequência, além do agravamento das investidas feitas pela polícia militar, o que serviu de motivação para outras formas de agir.

Apesar disso, os empates continuam na região, agora liderados por Chico Mendes que considera ser importante organizar uma base social capaz de se fortalecer para enfrentar as ações de desmatamento de forma contumaz.

“Chico Mendes iniciou sua participação no movimento sindical em 1975, na cidade de Brasiléia quando participou de um curso de formação sindical, organizado pela CONTAG” (PAULA & SILVA 2006:18). Desde então começa a influenciar de forma destacada a mobilização dos seringueiros pela resistência contra ação dos fazendeiros no Acre.

Allegretti destaca que

Chico Mendes iniciou em 1981, um projeto de alfabetização de adultos e de organização de uma cooperativa. Objetivo era organizar uma base social mais robusta capaz de conduzir o movimento contra os desmatamentos. *O projeto seringueiros*, como ficou denominado essa iniciativa, quebrou uma tradição de ausência de políticas sociais na região dos seringais e foi o embrião de mudanças mais profundas surgidas posteriormente. Deu origem também à primeira organização não governamental criada na Amazônia, o CTA – Centro dos Trabalhadores da Amazônia. (ALLEGRETTI, 2008:46).

Apesar desses momentos iniciais assertivos e com perspectivas promissoras para o futuro, a persistência dos conflitos de terra se faziam presentes e de certa forma intensificaram-se com as ações de desmatamentos. Esses fatos trouxeram consigo os empates realizados em Xapuri/AC e agora coordenados por Chico Mendes.

Em função desses fatos, algumas tentativas de redução dos conflitos foram implementadas tais como o acordo entre seringueiros e fazendeiros com o loteamento de terras desmembrados de algumas fazendas ou ainda entrega de lotes inseridos em projetos de colonização oficiais. Em todo caso, as alternativas apresentadas não refletiam ou não permitiam a reprodução do modo de vida dos seringueiros que nesse período, praticavam atividades ora com o extrativismo da borracha e castanha e ora atividades de agricultura e pesca artesanal. Tais possibilidades significavam prejuízos significativos para os seringueiros pois seriam alocados em áreas de tamanho reduzido em relação às suas colocações de origem, mas sobre tudo, limitações ao uso dos recursos naturais existentes nessas novas áreas. “A saída da colocação significava a sua destruição enquanto produtor com relativa autonomia, e mesmo sua instigação enquanto categoria social” (PAULA & SILVA, 2006:21). O exemplo do seringal Carmem, localizado em Brasiléia, foi uma dessas alternativas de acordo intermediado

pela CONTAG entre fazendeiros e seringueiros e tornou-se emblemática, pois diante dessa limitações citadas, levou ao um rápido abandono das áreas e conseqüente migração para seringais da Bolívia ou para as cidades próximas. “A avaliação feita por Chico Mendes do resultado dessa luta, que considerava uma contundente derrota, foi da maior importância para que viesse repensar a orientação sindical até então aceita” (PAULA & SILVA, 2006:19). “Segundo lideranças como Chico Mendes, a legalidade da luta e dos direitos teriam que ultrapassar os limites do sindicalismo” (ESTEVES, 2010:178).

Dessa forma da luta liderada por Chico Mendes, na condução do sindicato de trabalhadores rurais de Xapuri se encaminhava para uma revisão dos princípios de atuação sindical a partir de reflexões internas. As circunstâncias vivenciadas e os novos desafios em que requeria naquele momento histórico a proposição para a Amazônia de ações inovadoras de reforma agrária, e que levasse em consideração as aspirações dos seringueiros foi uma grande motivação para mudanças na atuação desses trabalhadores. As iniciativas no campo da reforma agrária defendida pela CONTAG, sindicatos de trabalhadores rurais, CUT e órgãos oficiais não era suficiente a ponto de considerar as diferenças existentes na região e mais do que isso, a realidade específica dos extrativistas.

As aspirações dos extrativistas ia de encontro aos diversos interesses representados por fazendeiros, empresas agropecuárias e até mesmo autoridades policiais. Nesse momento, em meios a mais situações conflitos, os seringueiros consolidam os empates como enfrentamento pacífico. No entanto, o primeiro encontro de seringueiros realizado em Brasília no ano de 1985, evidencia um novo momento em que lideranças sindicais da Amazônia, a partir de então, se posicionam como classe, mas sobre tudo, diante do estado, reivindicam o reconhecimento das suas representações enquanto força política. De forma concreta duas decisões importantes marcaram esse encontro nacional e caracterizaram transformações relevantes até então não alcançadas, apesar dos esforços sindicais conduzidos até aquele momento. A primeira decisão foi em torno da criação do Conselho Nacional dos Seringueiros – CNS<sup>9</sup>, que assumiu a defesa dos interesses da classe dos trabalhadores extrativistas, dando visibilidade esses trabalhadores. “Este concentraria a representação da categoria de trabalhador extrativista e assumiria a proteção da biodiversidade da maior floresta tropical do mundo” (ESTEVES, 2010:179). Um dos ilustres representantes assim se refere a esse momento histórico.

O 1º Encontro Nacional de Seringueiros reuniu 130 seringueiros em Brasília. Muitos companheiros se encontravam espalhados nos seringais, na floresta

---

<sup>9</sup>Atualmente Conselho Nacional das Populações Extrativistas. Antes com atuação basicamente na Amazônia.

amazônica, fazendo ouvir a sua voz por observadores nacionais e internacionais. Dessa reunião saiu a proposta de reserva extrativista. O ano de 1985 foi um marco fundamental na consolidação do movimento seringueiro, o encontro criou as condições para que o movimento fosse ampliado, recebesse novas adesões e passasse a mobilizar os povos da floresta. No mês de janeiro uma comissão, de índios e seringueiros, foi à Brasília para levar suas reivindicações; estava selada a união dos povos da floresta. Tornava-se indispensável definir melhor o que seria reserva extrativista e demonstrar a sua viabilidade econômica.(Chico Mendes por ele mesmo, org. por PAULA & SILVA, 2006:43)

O Conselho Nacional dos seringueiros receberia importantes apoios tanto por parte das instituições sindicais, lideranças como também pelo movimentos ambientalistas nacionais e internacionais. A estratégia inicial do CNS teve como núcleo central a tentativa de universalizar a partir de Xapuri, a luta de resistência dos seringueiros. “Em vez de lutar pelo cumprimento das leis, a questão passa a ser a de mudar as leis para garantir a satisfação dos interesses da base social do MSTR” (PAULA & SILVA, 2006:119).

A segunda decisão foi em relação a criação de reservas extrativistas como solução para questão fundiária. Uma solução que levasse em consideração as características e peculiaridades do modo de vidas dos extrativistas. Sobre esse tema, Chico Mendes comenta,

Há a necessidade grande e urgente de se evitar o desmatamento na Amazônia. Esse desmatamento ameaça os povos da floresta e mesmo a vida de todos os povos do planeta. Pensamos em criar uma alternativa de preservação sem tornar a Amazônia um santuário intocável, mas garantindo a sobrevivência com dignidade dos que vivem na floresta. As reservas extrativistas seriam florestas da união com direitos a usufruto para os que nelas habitam e trabalham. Os vários tipos de trabalhadores extrativistas, da juta, do babacu, da borracha, castanha e outros produtos.

Nessas reservas o trabalhador continuaria a explorar os recursos que antes explorava. Outros produtos, da infinidade de riquezas naturais que se encontra na mata passariam a ser utilizados de maneira não predatória, tornando viável economicamente as reservas. Para isso seria necessário desenvolver estudos e pesquisas. Uma maior preocupação do governo, para que fosse utilizado de modo racional esse potencial sem destruir a floresta.(Chico Mendes por ele mesmo, org. por PAULA & SILVA, 2006:43-44.)

Estava aí encaixada nessas palavras uma série de questões que levariam a múltiplos debates globais em torno da sustentabilidade não da região Amazônica apenas, mas do planeta terra. Nesse sentido um conjunto de fatores levaram sobre maneira à intensas críticas por parte da opinião pública tanto no âmbito nacional como internacional à gestão ambiental no Brasil, particularmente para o desmatamento da Amazônia. Ao mesmo tempo, ainda seriam necessários vários anos para que a definição de reservas extrativistas fosse devidamente assumida pelas instituições oficiais brasileiras, assim como a criação das primeiras dessas unidades.

É importante destacarmos que o assassinato do líder sindical, ecologista e seringueiro Chico Mendes, em 1988, possibilitou, ainda que de forma trágica não apenas a ampliação da visibilidade da luta dos seringueiros, mas também a ampliação do engajamento de forma mais contundente de diversos setores da sociedade no Brasil e no Exterior. Vale destacar nesse contexto, que a criação de associações, cooperativas, além do relevante processo de sindicalização se contituíram em importantes instrumentos de luta e resistência, mas atambém serviu para aglutinar parceiros. Dentre estes estavam as universidades, instituições de pesquisa, organizações não governamentais, ambientalistas e estudiosos das ciencias sociais, partidos políticos dentre outros que passam a investir de forma direta nessa alternativa de desenvolvimento que propunha uma forma de inversão do desenvolvimento regional até então conhecido e praticado.

Após analisar a trajetória, e destacando que não é objetivo desse trabalho uma abordagem mais completa sobre a complexa história dos extrativistas do Acre e da Amazônia, é possível compreender, entretanto, que ao propor alternativas de desenvolvimento, os extrativistas buscaram ultrapassar os limites dos seringais e da visão sindicalista ao agregar arranjos institucionais que viabilizasse investimentos, tecnologias e legitimação em torno da então incipiente idéia de desenvolvimento com sustentabilidade. “[...] em face dos conflitos suscitados no contexto da fronteira agropecuária, que os movimentos de resistência dos seringueiros foram vitoriosos” (SILVA, 2011:131).

Sob outro prisma, Esteves (2010) nos leva a reflexão de alguns aspectos sobre a luta e as conquistas originadas principalmente por meio da participação forjada em diversos momentos do processo de organização desses trabalhadores, tais como os empates como medida contra os desmatamentos da região. Com experiência obtida veio a qualificação para o debate e enfrentamento político tanto dos poderes ali instalados de acordo com os interesses meramente capitalistas, como dos poderes contituídos que em certa medida corroboravam com os anteriores citados. Por outro lado, fazia-se necessário contrapor-se ao modelo de desenvolvimento baseado na colonização e pecuarização posto em prática por políticas governamentais que não davam importância e reconhecimento aqueles que de fato possuíam modo de produção e de vida intrinsecamente conectado as condições de equilíbrio que os recursos da floresta lhes ofereciam. O desenrolar de todas as ações estiveram presentes em todo o estado e em algumas regiões da Amazônia, mas em nem outro local se deram de forma tão destacada as lutas e as transformações como no Acre e particularmente a partir das cidades



de Xapuri e Brasília, localizadas na região atualmente conhecida como Alto Acre e Capixaba.

O desenrolar dessa inconclusa história ainda teria diversos acontecimentos, destacadamente nos anos de 1985 e 1988 em que a repercussão da morte de Chico Mendes ganhou destaque em todo o mundo, especialmente no âmbito das organizações ambientalistas, militantes da área ambiental e grandes corporações como a ONU e Banco Mundial. Esse também foi o momento em que sob forte pressão o governo brasileiro formaliza as reservas extrativistas como política pública criando em 1990 três dessas áreas no Acre, incluído a reserva extrativista Chico Mendes com aproximadamente um milhão de hectares.

A intensificação da luta dos extrativistas agora em uma outra esfera, conta ainda com o apoio de aliados políticos. Em termos regionais Maia destaca que

O efeito desta “luta”, desencadeada pelos seringueiros em busca de sua sobrevivência, repercutiu em alguns setores políticos da sociedade que tinham militância meramente urbana. Na verdade, alguns setores políticos urbanos, ligados à esquerda, viram nos seringueiros os “agentes históricos” que realizariam as “tarefas” emancipatórias da sociedade, ou seja, como no Acre não havia indústrias, portanto, não havia operários, os trabalhadores extrativistas assumiam o papel daqueles ou, no mínimo, atuavam no combate ao regime militar. Por outro lado, os seringueiros, que não tinham nenhum apoio institucional nas cidades, viram nessa relação a possibilidade de fortalecer suas lutas. Foi dessa troca de interesses políticos que se gerou uma intrincada e duradoura relação entre setores políticos de esquerda, antes com atuação meramente urbana, e os trabalhadores extrativistas, moradores típicos das florestas (MAIA, 2009: 147).

Essa abordagem com maior profundidade será analisada na próxima seção onde trataremos dos aspectos de formação e atuação da coalização política conhecida como Frente Popular do Acre, coordenada pelo Partido dos Trabalhadores. Entretanto, chamamos atenção para o fato de que a história até aqui protagonizada por esses importantes seguimento dos trabalhadores rurais extrativistas, que participaram de maneira direta da construção de políticas públicas numa trajetória de conquistas e influências nas estruturas de poder privado e estatal, agora precisa se adaptar as condições de apropriação dessas lutas pelos partidos políticos, inclusive com a partidarização das instituições sindicais.

### **2.3. A frente popular do Acre (FPA) e a construção de “novas” políticas de desenvolvimento com participação social**

Todo o processo histórico de lutas dos extrativistas no âmbito sócio ambiental no Acre gerou entre tantos resultados importantes, a modernização do debate e a qualificação da pauta dos movimentos sociais e sindicatos do Acre propiciaram a formação e atuação de partidos

políticos de esquerda e mais do que isso, se fez integrar ao debate global em torno das questões da sustentabilidade ambiental. A participação sócio política foi de certa forma se desenhando a partir do acúmulo das experiências vividas e dos arranjos feitos em torno da manutenção do modo de vida desses trabalhadores.

Assim Maia observa que,

Não é que existisse uma tendência de esquerda entre os trabalhadores extrativistas, longe de terem essa compreensão estratégica, de elucubração teórica sobre esquerda e direita. Porém, o relacionamento desses trabalhadores com seus antigos patrões e com as autoridades da cidade, sempre se reproduziam por um viés autoritário, onde o patrão e seus congêneres urbanos sempre apareciam como superiores em relação aos moradores das florestas. Por outro lado, com os militantes da esquerda e até da Igreja Católica, após a década de setenta, o relacionamento era mais equânime. Na verdade, para alguns setores da esquerda os seringueiros eram vistos como vanguarda, como agentes que viabilizariam as lutas que os intelectuais das cidades presumiam como fundamentais para o desencadeamento revolucionário (MAIA, 2009:147-148).

A forma concreta de ilustrar a participação, nessa nova contextualização do Acre se deu por meio da criação de proposta inovadoras no campo da conservação ambiental dentre elas diversas modalidades de áreas de conservação tais como os polos agroflorestais, as reservas extrativistas, técnicas de manejo florestal, demarcação de áreas de conservação, estabelecimento de corredores ecológico-biológicos. “A associação dessa luta em conjunto com a história dos indivíduos que deram a vida pela causa da preservação da floresta e a sua transformação em capital político eleitoral foi uma grande descoberta do PT e da Frente Popular” (PINHEIRO, 2010:3).

A morte de Chico Mendes (1988) contribuiu de forma decisiva para maior ressonância às questões sócio ambientais da Amazônia, e isso sob a ótica dos partidos políticos seria uma boa luta tanto política quanto ideológica. É importante perceber que a luta contra fazendeiros, madeireiros e grandes empresários agora se desloca para uma configuração institucional.

Nesse aspecto as CEBs e CONTAG, que como vimos, atuaram de maneira decisiva na sensibilização, mobilização e criação de sindicatos dos trabalhadores rurais, assim como de forma geral prestou apoio em todo o processo de organização, nessa nova fase ainda mantinham um contingente de lideranças, principalmente na região de Brasília e Xapuri sob sua influência, o que em certa medida não propiciou num primeiro momento uma grande adesão aos partidos políticos. Lideranças como Chico Mendes, Wilson Pinheiro e Osmarino Amâncio faziam parte desse grupo de militantes alvos da atração partidária. Assim,

Só na década de oitenta, com a fundação do Partido dos Trabalhadores, essa adesão de trabalhadores extrativistas para dentro dos partidos, no caso o PT, vai se dar de forma mais significativa, até porque este novo partido contava

com o apoio não só da Igreja, como também da CONTAG (MAIA, 2009:185).

O tema meio ambiente e sustentabilidade não apenas demorou a ser incorporado pelo poder público local, mas também com sua ineficiência propiciou um ambiente potencialmente favorável à inserção de atuações político institucional, que como já vimos, foi antecedido pela contundente atuação popular por meio dos movimentos sociais, com o reforço muito importante das organizações não governamentais e outros. “Dá-se início a um processo de articulação política no Acre que vai resultar na formulação de uma proposta política de governo pautada na valorização da floresta e no desenvolvimento sustentável” (SILVA 2012:169). Isso certamente exigiria a formação de uma estrutura política que fosse capaz de num primeiro momento ocupar a centralidade do poder político e administrativo do Estado do Acre. Vale destacar que para as eleições presidenciais em que concorria Luís Inácio Lula da Silva, candidato do Partido dos Trabalhadores em 1989, foi formada a Frente Brasil Popular. Uma articulação partidária no contexto nacional entre PT, PC do B e PSB e que teve influencia a posteriori para formação da Frente Popular do Acre – FPA.

A FPA tendo a frente o PT em 1998, se viabilizou por meio de uma coalizão de partidos em sua maioria com trajetória de atuação política de esquerda<sup>10</sup>, que através do voto popular, chega ao poder no Acre após algumas derrotas lhes imposta em pleitos passados. Alguns aspectos são importantes destacar e que de certa maneira foram fundamentais para adesão do apoio popular. O primeiro diz respeito a uma proposta de mudança em relação a administrações anteriores que sempre tiveram como base de atuação, formas autoritárias de agir e que preservava a negação de direitos, a exemplo das relações impostas pelos patrões, donos de seringais aos trabalhadores seringueiros nos períodos da economia da borracha. As deploráveis situações de mau uso dos recursos públicos como práticas comuns nas administrações passadas e a quase inexistente possibilidade de participação dos seguimentos sociais na construção de políticas públicas. Por outro lado, a sociedade civil prestou apoio importante e decisivo para chegada da FPA a frente do governo estadual. Sindicatos de trabalhadores rurais e urbanos, movimentos dos seringueiros, organizações não governamentais e representação das centrais sindicais no Acre irromperam com um ciclo até então conservador e egoísta em seus interesses praticados por diversos partidos em detrimento dos interesses da sociedade acriana. “Com isso, rompe-se um ciclo de décadas de alternância

---

<sup>10</sup> PT, PSDB, PMN, PC do B, PL, PDT, PPS, PTB, PT do B, PSB e PSL

binária no Poder, fosse através do PTB ou PSD, ARENA, PMDB e PDS, PPB, PP”<sup>11</sup> (FRANÇA, 2006:2).

A partir desse momento, uma série de ações estratégicas estruturantes são pensadas, tendo a frente do primeiro mandato da FPA o Governador Jorge Viana.

Conforme o primeiro Plano de Governo da FPA para o período 1999-2002 figurava como um dos principais propósitos a reorientação da economia do Acre com base na valorização dos recursos naturais, na alteração da base produtiva, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável do estado. No mesmo sentido, a FPA destacava a necessidade de superar a situação de atraso em que se encontrava o Acre, apresentando uma proposta para promover a exploração racional e sustentável dos recursos naturais do Acre. E propõe como estratégia o agroextrativismo combinando-o com ações em prol da agroindústria. Tendo em vista esses objetivos estreitamente ligados à floresta e a preocupação com sua preservação e exploração dentro dos critérios de sustentabilidade criou-se uma marca para o Governo, denominada “Governo da Floresta”(SILVA, 2012:170).

Nessas circunstâncias foi incorporado aos discursos das lideranças políticas e militantes, notadamente do PT, o termo *florestania*<sup>12</sup>, uma referência aos termos floresta e cidadania de uma forma abrangente e conciliadora. E o slogan *governo da floresta*, que passaria a nortear os discursos relativos à preservação da floresta associada à manutenção de seus habitantes no seu local de origem com a melhoria da qualidade de vida. A partir dessas concepções as ações estruturantes foram iniciadas e tiveram, sobretudo, a responsabilidade de honrar com os compromissos sociais assumidos notadamente com as comunidades indígenas, seringueiros, ribeirinhos, extrativistas, assentados da reforma agrária e sociedade civil.

Sob esse prisma a criação da Secretaria de Extrativismo e Floresta foi um marco importante na promoção e fomento de atividades de organização da produção agro extrativista e atividades madeireiras e não madeireira. Algumas dessas atividades específicas foram voltadas para o uso adequado da exploração de óleos e essências florestais em bases comunitárias, fortalecimento da produção de castanha do Brasil em parceria com centros de pesquisas e com a participação direta das comunidades no tocante ao melhor manejo, processamento e comercialização do produto, assim como a intervenção direta do governo estadual na formulação do preço pago para os extrativistas. “Em linhas gerais recuperou e

---

<sup>11</sup> PTB: Partido Trabalhista Brasileiro; PSD: Partido Social Democrático; ARENA: Aliança Renovadora Nacional; PMDB: Partido do Movimento Democrático Brasileiro; PDS: Partido Democrático Social; PPB: Partido Pacifista Brasileiro; PP: Partido Progressista.

<sup>12</sup>Um neologismo que junta floresta e cidadania no mesmo vocábulo. Uma forma de massificar uma ideia de governo voltado para a exploração sustentável dos recursos florestais(JUNIOR, 2012:22).

fortaleceu a produção extrativista com o subsídio à borracha (Lei Chico Mendes)<sup>13</sup> e a sustentação do preço da castanha do Brasil e empreendeu a modernização da produção de farinha do Vale do Juruá” (ACRE, 2010:19).

Como evidenciado por Silva (2012), era um objetivo importante também à mudança do cenário de importações agrícolas que poderiam ser produzidos no estado. O mercado interno deveria ser potencializado, a começar pelo estabelecimento de ações prioritárias para o setor. Espécies de valor econômico ganharam incentivos, destacadamente aquelas cultivadas em sistemas agroflorestais tais como: pupunha, guaraná, açaí, urucum, cupuaçu. Outro componente fundamental para o fortalecimento da economia agroextrativista foi o forte investimento nas associações e cooperativas de produtores em todas as regiões do Estado. Essas ações foram viabilizadas por meio de atividades de formação e capacitação em diversas temáticas de interesses coletivas (cooperativismo, associativismo, manejo de espécies florestais madeireiras e não madeireiras e armazenamento). Essas estratégias foram melhor definidas do ponto de vista dos investimentos públicos e controle da gestão a partir da reorganização geopolítica e administrativa do estado do Acre em cinco regionais: Vale do Juruá, Tarauacá/Envira, Purus, Baixo Acre e Alto Acre. “Levando-se em conta os aspectos culturais e as potencialidades econômicas de cada regional” (FRANÇA, 2010:9).

Um elemento relevante nesse processo de diz respeito a uma antiga aspiração dos trabalhadores rurais, mais também se fazia necessário ouvir os ecos, naquele momento, dos debates globais em torno da questão da sustentabilidade da Amazônia e do planeta. Com isso o ordenamento e uso dos espaços que continham os recursos naturais e as potencialidades locais poderiam servir de orientações para implantação de políticas públicas melhor definidas. “Nesse caso o Zoneamento Ecológico-Econômico constituiu-se num instrumento privilegiado de negociação entre governo e sociedade na estratégia de gestão do território” (ACRE, 2006:25). Dessa forma o Programa Estadual de Zoneamento Ecológico-Econômico surge como importância central no processo de construção de um desenvolvimento planejado e em bases sustentáveis. “A primeira fase do Programa Estadual de Zoneamento Ecológico-Econômico foi implementada no período de 1999-2000” (ACRE, 2006:28), coincidindo com o primeira gestão governamental da FPA que em grande medida atuou com o propósito de garantir a participação democrática nos processos decisórios de formulação do ZEE do Acre, bem como transparência nas ações a serem planejadas e executadas.

---

<sup>13</sup> Lei Chico Mendes, aprovada pela Assembleia Legislativa do Estado do Acre em 13 de janeiro de 1999 e previa pagamento de R\$0,90 por quilo de borracha aos seringueiros, repassados por meio de suas associações e cooperativas.(JUNIOR ,2012: 26).

A participação da sociedade foi um aspecto fundamental a ser considerado no processo de tomadas de decisões sobre o uso do território, e as estratégias participativas foram frutos do conhecimento acumulado desde o ano de 2000, quando o governo do estado elaborou o ZZE/AC Fase I. Para tanto, foram realizadas reuniões técnicas institucionais para definição da metodologia e planejamento, discussão com todos os municípios do estado e com atores, seguidas de reuniões deliberativas da Comissão Estadual do Zoneamento Econômico-Ecológico (CEZEE), Conselho Estadual de Ciências, Tecnologia e Meio Ambiente (CEMACT), Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Florestal Sustentável (CEDRFS) e o Conselho Estadual de Florestas (CEF), incorporando as sugestões e comentários e construindo consensos. (ACRE, 2006:31).

Cabe lembrar que o processo histórico de formação e conquista do território acriano se caracterizou como já vimos em passagens anteriores, por momentos de conflitos dramáticos e reveladores. O que pode se converter numa tendência de participação social nas atuais e futuras lutas no contexto dessa história em curso. Considerando essas argumentações, os conselhos gestores de políticas públicas existentes no Acre, são instrumentos de democracia presentes nas mais diversas áreas dos seguimentos sociais (saúde, educação, produção familiar, etc) e certamente introduzidos no âmbito do processo de redemocratização do Brasil que consagrou a participação social a partir da constituição de 1988. “Assim, os conselhos gestores de políticas públicas constituem uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo” (TATAGIBA, 2004:1).

No processo de elaboração do planejamento regional com a intencionalidade de ordenação e uso dos espaços, esses elementos foram levados em consideração pela FPA, ressaltadas as contradições inerentes a um processo de construção democrática ainda em curso em nosso país como também na singular história do Acre. “É justamente este fluxo social contraditório que cria o espaço da luta, da mudança e do impulso para frente” (ACRE, 2010:17).

Nos períodos de governo da FPA<sup>14</sup> foram buscados propósitos comuns em torno da geração de meios e serviços essenciais a promoção de uma melhor qualidade de vida, embora seja possível discutir os mecanismos e as formas pelas quais foram implementados tais propósitos, assim como seus resultados, não sendo, entretanto objeto de análise dessa pesquisa.

Atualmente a FPA conta em sua coalizão com os seguintes partidos políticos: PT, PEN, PROS, PRB, PTN, PHS, PPL, PSDC, PSL, PC do B, PTB, PDT, PRP, PSB e PV. A nova gestão foi renovada por meio do voto popular no último pleito eleitoral para o período

---

<sup>14</sup> Jorge Viana-PT, Governador no período de 1999-2006; Arnóbio Marques-PT, Governador no período de 2007 a 2010; Sebastião Viana, Governador no período de 2011-2014 e com o próximo mandato já renovado no último pleito eleitoral realizado no ano de 2014 para o período de 2015 a 2018.

de 2015 a 2018, o que ao final significará um período de vinte anos de governo. O ambiente em que ocorreu a última disputa foi bastante acirrado e a redução dos votos da FPA foi registrada com conseqüente aumento significativo dos votos destinados as coligações representantes da oposição. As avaliações em torno desses fatos são diversas, o que cabe ao prosseguimento da história nos dizer de fato o devido aprofundamento das reflexões que devemos fazer no futuro. Por outro lado há uma tendência de que a FPA pode ter contribuído, com uma boa sinalização de que é possível aprofundar os princípios democráticos em meio a um contexto político contemporâneo bastante questionado.

### **Capítulo III - O CTAC E A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO PROCESSO DECISÓRIO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA REGIÃO DO ALTO ACRE E CAPIXABA**

É importante consideramos nessa análise empírica que possui como tema principal a participação da sociedade civil no processo decisório das políticas públicas na região do Alto Acre e Capixaba alguns aspectos iniciais. Dentre eles o fato de que consideramos necessário dirigirmos um olhar sobre o contexto social em que o CTAC situa-se, por este espaço conter um conjunto de organizações que foram decisivas no processo consolidação e superação de desafios históricos para esta região e responsável pelo legado de participação hoje reconhecido. Para isso torna-se importante termos a compreensão do espaço regional transfronteiriço, complexo e de grande convulsão social que ocorre desde o início do século XX. Considerar-se ainda o legado atualmente reconhecido e que possibilita em dias atuais novas formas de luta com a incorporação de variadas instâncias de participação, inspirando um conjunto amplo de relações entre Governo e sociedade.

#### **3.1. A participação da sociedade civil em espaços democráticos no Acre**

Um conjunto de fatos históricos e análise de diversos estudiosos nos leva a crer que um dos legados importantes a considerar é a participação da sociedade civil brasileira nas políticas públicas e no processo de democratização. Tal feito, certamente originada no contexto das lutas sociais por temas como o acesso aos direitos sociais e à cidadania, por meio da participação em processos ainda em transformação. Esse percurso é comentado por Gohn (2003) e refere-se às primeiras formas de participação, predominante nos anos 1950, mais focada na concepção da incorporação dos indivíduos por parte de autoridades como também em programas assistenciais nas comunidades promovidos por grupos de missionários.

Com base no estudo de Putnam, podemos refletir sobre a experiência do Alto Acre e Capixaba sob as condições em que a intensidade e pujança da atuação social, aliado a qualidade da participação na formação das instituições locais, em muito contribuíram para a formação dos diversos conselhos. No entanto, no caso dessa região é necessário lançarmos mão de outros aspectos vinculados à formação das estruturas sociais locais.

A defesa da floresta e dos povos da floresta influenciou a formação de um processo intenso de organização. Ao ampliarmos o campo de visão, observamos que as lutas locais enfrentaram desafios como consequências e resistência à macro processos opressores nacionais e globais. A exploração da mão de obra dos seringueiros pelos patrões da borracha



nos seringais acrianos, seguidas de políticas assistencialistas, clientelismos e políticas excludentes por parte das ações promovidas pelo regime militar integraram esse quadro. De acordo com Paula (2004), a tentativa de modernização da agricultura regional baseava-se na grande propriedade fundiária e na pecuária extensiva de corte, apoiada por incentivos fiscais dos governos federal e estadual. Por outro lado, ainda esclarece que a conquista do Acre, não se tratou de um avanço pioneiro, mas da expansão capitalista do domínio sobre as riquezas sociais, com destaque para o controle da terra e dos recursos coletivos. Dessa forma foram geradas reações nessa região em função da realização na prática das ações capitalistas postas em vigor pelo neoliberalismo em grande medida ainda em vigência.

Esses fatores contribuíram muito para que a organização da sociedade civil se posicionasse como protagonista de uma base social capaz de enfrentar as forças dominantes que sempre se impuseram em nosso país. Assumir tal tarefa nas singularidades da Amazônia se constitui numa das mais árduas tarefas.

Do ponto de vista do processo histórico de organização local, o contingente institucional constituído leva em consideração a diversidade cultural, as iniciativas políticas, as oportunidades econômicas, as relações sociais e as redes de relações sociais existentes inclusive em certo grau alinhado com os países vizinhos Peru e Bolívia. Com isso faz-se necessário, uma rápida apresentação das importantes organizações que compõem o cenário de participação social estudadas nessa pesquisa.

A partir da criação dos primeiros sindicatos de trabalhadores rurais na região do Alto Acre, uma nova estrutura de organização interna ampliou-se, trazendo consigo o estabelecimento de novas relações, vínculos, laços, cooperação e confiança.

Assim estão presentes diversas formas organizativas e de participação da sociedade civil (associações, cooperativas, comitês, conselhos e comissões). Além disso, a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Acre (FETACRE) e o Conselho Nacional das Populações Tradicionais (CNS) e Cooperativa agroextrativista de Xapuri formam os ícones históricos de maior significado para região. Mais recentemente, em (2004), o Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Alto Acre e Capixaba – CONDIAC se constitui na principal entidade jurídica que dá coesão institucional aos municípios do Território. Atua como articulador e gestor de projetos de caráter territorial, tratando de questões comuns não apenas a todos os municípios da região, mas também as relações com os países vizinhos como Bolívia e Peru. Algumas ações importantes executadas pelo CONDIAC foram discutidas em plenárias do CTAC tais como o Plano Diretor das cidades do Alto Acre, captação de recursos

para projetos de apoio institucional junto a CARE/Bolívia e como executor da parceria com SDT/MDA para organização, mobilização, capacitação e fortalecimento do CTAC, no âmbito da política de desenvolvimento territorial.

**Quadro 3- Resumo das principais organizações existentes no Alto Acre e Capixaba**

<b>ORGANIZAÇÃO</b>	<b>CATEGORIA</b>	<b>ÁREA DE ABRANGÊNCIA</b>
Conselho Nacional das Populações Extrativistas – CNS	Organização sindical	Nacional
Rede Acriana de Mulheres e Homens – RAMH	ONG	Região Amazônica
Grupo de Pesquisa em Sistemas Agroflorestais do Acre – PESACRE	ONG	Região Amazônica
Fórum de Mulheres do Alto Acre	Fórum	Local
Sindicato dos Trabalhadores de Brasília	Organização sindical	Local
Cooperativa COOPGRÃOS	Cooperativa	Local
Central Única dos Trabalhadores - CUT/AC	Organização sindical	Regional Acre
Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Alto Acre e Capixaba - CONDIAC	Consórcio de Prefeituras	Regional, Alto Acre e Capixaba
Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável	Conselho	Municipal
Conselhos de Defesa do Meio Ambiente – CONDEMA	Conselho	Municipal
Conselhos Municipais de Educação	Conselho	Municipal
Conselho da Reserva Extrativista Chico Mendes	Conselho	Regional (Alto Acre)
Conselho Municipal de Saúde	Conselho	Municipal

Fonte: elaborado pelo autor

Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS são os principais parceiros na mobilização dos atores sociais em cada um dos cinco municípios. Seguem no processo de sua formação, o mesmo padrão nacional e regional, ou seja, vinculado às prefeituras e em certa medida submetido às instabilidades decisórias das mesmas. Por isso, carecem de melhor atuação e maior credibilidade para intervirem qualitativamente na definição das prioridades das ações de impacto localizado. Outra importante organização social é o Conselho da Reserva Extrativista Chico Mendes, que delibera sobre questões relacionadas à unidade de conservação com impactos sobre as comunidades que nela residem.

O Fórum de Mulheres do Alto Acre e Capixaba é uma das mais recentes organizações. Surgiu a partir de iniciativas espontâneas das mulheres trabalhadoras rurais e em debates iniciais estimulados pelas discussões que ocorriam nas plenárias do CTAC. O Fórum representa vários grupos de mulheres dos municípios da região e desempenha suas atividades buscando o fortalecimento da representatividade dos grupos de mulheres e a defesa dos interesses coletivos. A atividade de organização social e produtiva dessas trabalhadoras se constitui também no foco de atuação do Fórum. A Cooperativa de Produtores Agroflorestais e Agricultores Familiares de Brasília – COOPGRÃOS, que vem buscando proporcionar condições favoráveis ao exercício de suas atividades agrícolas, tendo sempre em vista a equidade não só na repartição dos resultados alcançados, mas também na distribuição de serviços e o incremento da renda de seus cooperados e a melhoria de suas condições de vida. Há ainda a presença de Conselhos municipais, em especial o de desenvolvimento rural sustentável - CMDRS; Conselho de Defesa do Meio Ambiente - CONDEMA; Conselho Municipal de Educação e Conselho Municipal de Saúde, dentre outros.

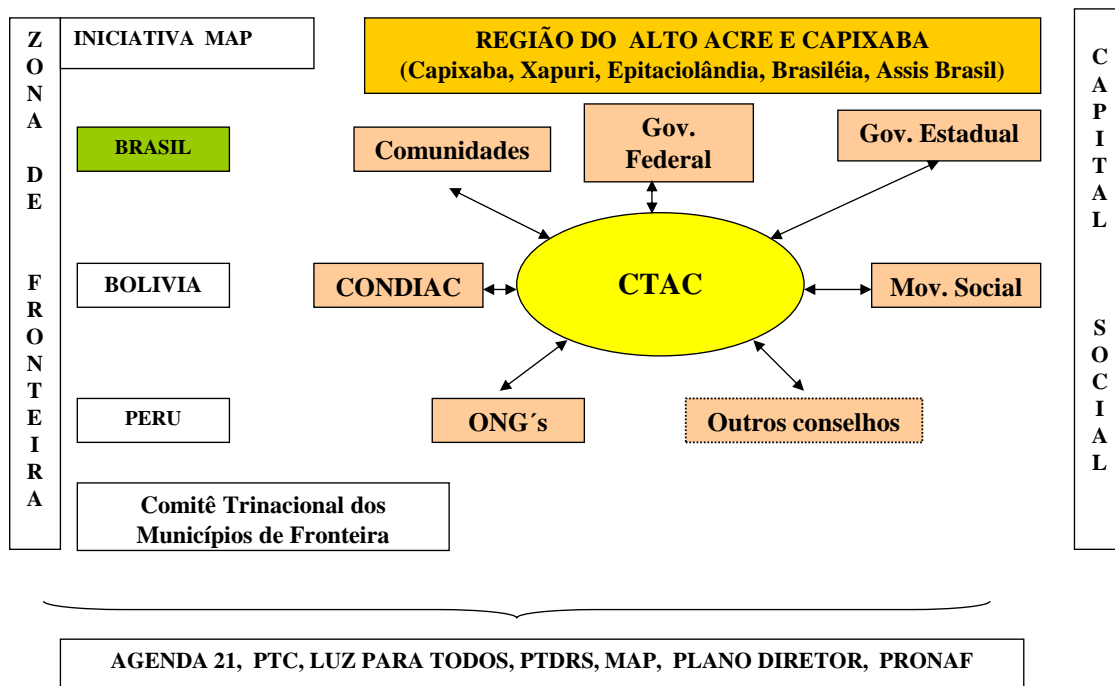
Apesar dessas instâncias de participação da sociedade civil de âmbito regional, cada município ainda possui, mesmo que com pequenas variações, alguns espaços em que funcionam com relação à efetividade da participação de forma consistente e em outros municípios deixam muito a desejar com relação à organização, participação e atuação desses espaços. Os órgãos de governo também se fazem presentes nessa arena de participação, selando em certos momentos parcerias importantes e em outros momentos tencionando em torno principalmente de temáticas voltadas para o meio ambiente e investimentos nas áreas de agroindústrias de produção de alimentos.

Como um dos resultados do acúmulo dessa estrutura social implantada e ativa, aliada a sua rica história político-social, a região consegue mobilizar grande parte das influências políticas que detém o poder de alocar investimentos. Assim encontram-se instaladas estruturas de beneficiamento da produção agroextrativista, constituindo as cadeias produtivas da pecuária, madeira, produtos florestais não madeireiros e produção agroflorestal da agricultura familiar. Produtos como castanha do Brasil e aves são de consumo local e para exportação aos grandes centros nacionais e países vizinhos.

Na região, as comunidades tradicionalmente realizam o beneficiamento e o processamento dos produtos provenientes da agricultura familiar, realizando transformações e agregando valor a esses produtos. Existem também os projetos agroindustriais que visam o fortalecimento da agricultura familiar, como o abatedouro de frangos de Brasília, as

agroindústrias de Polpa de Frutas de doces (Brasiléia, Assis Brasil e Capixaba), a fábrica de ração, a estação de alevinagem, dentre outros projetos de infraestruturas de apoio às cadeias produtivas do Território.

**Figura 3- Interrelações institucionais existentes no Alto Acre e Capixaba**



Fonte: Elaborado pelo autor

A região do Alto Acre e Capixaba ainda conta com o estabelecimento de relações no campo nacional, como já descrito, mas também no âmbito da zona de fronteira por meio do Fórum MAP (Madre de Dios, Acre e Pando). Fórum de discussão trinacional que aborda diversas temáticas ligadas ao desenvolvimento sustentável da região (conservação ambiental, desenvolvimento econômico, equidade social e políticas públicas). Com isso inserindo em discussões regionais, as organizações sociais, universidade e poder público local e cooperação internacional. Nesse Fórum são realizados diversos momentos em que são fomentadas e criadas oportunidades para participação da sociedade, uma vez que viabiliza canais de envolvimento das diferentes camadas sociais e políticas da região de fronteira. O objetivo é propiciar o desenvolvimento e colaboração binacional ou trinacional em busca de soluções para problemas socioambientais.

O Comitê Trinacional de Fronteiras, outra instância vinculada ao MAP, é constituído de representantes municipais com foco na conservação e preservação das bacias hidrográficas comum aos três países. Buscam soluções para problemas ambientais, assim como facilitar e fortalecer ações conjuntas na região, com vistas ao desenvolvimento sustentável nessa parte da Amazônia. Esse espaço tem contribuído para despertar o interesse do poder público local

em trabalhar de forma coordenada e de acordo com o interesse da cooperação internacional em apoiar iniciativas e projetos específicos que são articuladas no âmbito do MAP e em processo de interação com o CTAC.

Destaca-se que esse complexo institucional proporciona a viabilidade de ações efetivas de políticas públicas, resultante do estoque de capital social presente na região.

Esse cenário constituiu um campo de conquistas importantes, mas acompanhado de muitas disputas políticas pela partilha de poder, por espaços democráticos constituídos que ainda almejam inserir-se no processo de decisão de muitas das ações existentes e que permeia a participação da sociedade civil principalmente na definição e implementação de políticas públicas, ainda que em construção por meio de diálogos, consensos e acordos. É importante destacarmos que a formação dessa estrutura social foi fundamental na ruptura de normas conservadoras, impositivas e opressoras, possibilitando a conquista de novas regras e valores a exemplo da criação das reservas extrativistas, o reconhecimento pelo governo dos extrativistas como beneficiários da reforma agrária, além da formação e projeção de lideranças políticas.

### **3.2. A visão dos conselheiros sobre a dinâmica participativa e deliberativa no âmbito do CTAC**

No período de 2008 a 2012 período de análise dessa pesquisa houve oscilação na efetividade em relação à presença dos conselheiros em plenárias realizadas. Em relação às dinâmicas participativas e deliberativas implementadas no CTAC, os entrevistados foram questionados sobre vários pontos que são considerados relevantes para o desenvolvimento de suas atividades e para o propósito de ser um espaço democrático nas decisões em torno de políticas públicas.

Destaca-se que somente as ações do governo federal eram efetivadas no tocante aos custos necessários a implantação do processo metodológico de organização do CTAC, como também as atividades de mobilização. Assim como toda a infraestrutura de apoio à realização dos eventos tanto do ponto de vista material como de recursos humanos para assessoria. Os recursos para isso eram viabilizados por meio da celebração de convênios com instituições da sociedade civil<sup>15</sup> (STTR de Brasília, por meio de dois convênios) na modalidade de custeio

---

<sup>15</sup> Foram celebrados dois convênios com o STTR de Brasília com o objetivo deste contribuir no processo de mobilização e custos de participação dos representantes das organizações da sociedade durante os dias de encontros do CTAC.

em que estas se disponibilizavam em contribuir para realização de todas as fases de implantação e funcionamento do conselho.

Nessa perspectiva houve um grande processo de mobilização em toda região do Alto Acre e Capixaba e que chegou a irradiar-se por outras regiões do estado do Acre pelo fato do dinamismo atribuído ao conselho em termos de capacidade de influenciar o planejamento regional assim como a alocação de recursos de investimentos.

A participação dos encontros ocorre por meio de convocação de nominal atendendo a convites formais escritos e enviados a todas as organizações com representação no conselho. Também são utilizadas mídias eletrônicas como correio eletrônico, e redes sociais para aquele que dispõem dessas ferramentas de comunicação. Nem todos os integrantes possuem ou dominam tais ferramentas de comunicação o que requer visitas in loco, o que configura-se como ações de mobilização dos conselheiros viabilizada com recursos do MDA.

As ações e os recursos financeiros disponibilizado para deliberação em plenário e previsto no PTDRS eram basicamente limitados ao orçamento do MDA por meio de uma linha interna de liberação de recursos, o PROINF. Esse programa viabilizava projetos de apoio as atividades da agricultura familiar com investimentos em infraestrutura de comercialização, estruturação de feiras, capacitação para atividades agrícolas e agroextrativistas, estruturação de agroindústrias, aquisição de máquinas e equipamentos agrícolas e extrativistas dentre outras propostas sugeridas em plenário. A definição das prioridades, onde seriam implantados e o valor de cada projeto é atribuído ao CTAC. O PROINF previa a obrigatoriedade desse procedimento para aprovação e liberação dos recursos financeiros e cabia a SDT/MDA avalia todo o processo de discussão, deliberação e viabilidade das propostas. Nesse caso, os recursos oriundos da modalidade de investimento eram repassados em grande maioria para prefeituras e uma menor parte para o Estado.

A grande expectativa do governo federal era proporcionar um espaço de participação social em que os instrumentos iniciais de organização e conceituação metodológica caminhassem em direção a uma ambiência favorável ao dinamismo social com participação dos governos locais e outras organizações e que resultasse no fortalecimento dos propósitos associativos da região (cooperação local, arranjos institucionais constituídos, correta aplicação dos investimentos, definição das políticas públicas com a participação de todos os envolvidos, monitoramento das ações deliberadas, etc). Embora muitos esforços nessa direção tenham sido dispensados, o que de fato se sobressaiu foi o embate relativamente distinto entre os movimentos sociais pela possibilidade de participação na definição das ações de políticas

públicas para a região e os representantes municipais pela captação e alocação de recursos financeiros e projetos em seus municípios. A esperada parceria ou reconhecimento do executivo local desse espaço como um importante canal de diálogo para a efetiva participação social, institucionalizada e capaz de construir um cenário mais equilibrado no processo de planejamento e execução de políticas ainda se mostra um desafio.

Nesse período, o CTAC possuía uma composição com vinte instituições, sendo dez representantes da sociedade civil e dez representantes do poder público. O quórum era alcançado de forma satisfatória e os participantes se mostravam estimulados à participação e com a demonstração de avanços como demonstrado na avaliação dos entrevistados tais como: a) A discussão e definição de investimentos de abrangência regional rompendo com a implantação de projetos somente proposto apenas pelas prefeituras; b) intensificação do processo de mobilização dos diversos seguimentos da sociedade civil do Alto Acre; c) criação do fórum de mulheres, que teve sua origem em debates internos em plenárias do CTAC; d) Articulação com a Iniciativa MAP (articulação de entidades da sociedade civil que discute a temática sócio ambiental na Bolívia, Peru e Brasil); e) constituiu-se no principal espaço de construção de propostas de políticas públicas para a região.

Convém destacar a reação das prefeituras em função das mudanças de regras para definição dos projetos como já adiantado foi de imediato, onde no entender do executivo municipal o que estava ocorrendo significava perda de poder de decisão e de espaço político junto à sociedade. Com isso vieram os confrontos com a sociedade civil em meio a fortes e discussões onde nem sempre resultava em acordos. Muitas discordâncias com relação a priorização de propostas feitas pela sociedade civil e poder público. “Nem sempre havia coincidência entre os interesses apresentados, o que gerava disputas acirradas” (representantes da RAMH/CNS); “Quando possível se fazia acordos, quando não era possível, partia-se para as definições por meio do voto ou pelo cansaço das partes em meio a acirradas discussões nem sempre concluídas em função dos interesses diversos disputados entre governo e sociedade” (representante do CONDIAC); “A sociedade civil não tinha acesso sobre a aplicação dos recursos da forma como foi destinada nas plenárias. Esses fatos geravam sempre muita discussão e acirramento de disputas” (Representante do CNS).

Para tais reações Dagnino aborda com os seguintes comentários

O conflito pela partilha efetiva de poder se manifesta também em alguns casos como uma demanda pela ampliação do âmbito das decisões envolvidas: as queixas relativas à fragmentação, à setorialização, etc., das políticas que resultam dos espaços que envolvem a participação da sociedade civil significa que essa partilha do poder, mesmo quando existe, tem um caráter limitado e restrito, sem ampliar-se para decisões sobre políticas públicas mais

amplas, que pudesse ter um impacto significativo para a sociedade como um todo (DAGNINO, 2002:283).

De acordo com os entrevistados, a tendência indicada pela autora tendia a se efetivar, não fosse à intervenção dos setores da sociedade civil em procurar dissipar essa tendência por força dos argumentos, articulações internas e da negociação. Por esse motivo os representantes das prefeituras e também do Governo do Estado após momentos de tensionamento passaram a demonstrar pouco interesse em participar do exercício democrático e participativo. As prefeituras demoraram em assimilar a importância do conselho, limitando sua compreensão a uma via para captar recursos para investimentos em seus municípios. Além desses fatores, tanto prefeituras como representantes do Estado contavam com outros canais institucionalizados para viabilizarem seus projetos (emendas parlamentares, repasses direto do governo federal, empréstimos internacionais, dentre outros). As instituições estatais ainda contam com o apoio dos elementos do pacto federativo no Brasil que prevê as ações de planejamento, aplicação e execução de recursos públicos como sendo de responsabilidade dos estados municípios e governo federal.

Gohn (2003) enfatiza que a falta de arcabouço jurídico que possibilite o cumprimento das decisões dos conselhos pelo executivo tem consequências importantes e impacto negativo no caráter deliberativo dos referidos conselhos. A opinião dos entrevistados ilustram essas circunstâncias.

Houve o desgaste em função das prioridades definidas pelo CTAC não serem ouvidas pelos governos e prefeituras, aliadas a lentidão na implementação das políticas públicas deliberadas. Esses fatores contribuíram para enfraquecimento do conselho. Por outro lado havia a dedicação e empenho da sociedade civil em contraposição aos representantes dos governos que iam participar dos encontros, de certa forma obrigados por seus superiores e não davam muita importância às discussões, ao mesmo tempo em que nem todas as ações de políticas públicas implantadas no Alto Acre passaram pelo CTAC (representante do STR de Brasília).

As principais ações de políticas públicas estaduais não passam pelo CTAC, em função das principais secretarias estaduais como SEAPROF, IDAF, SEAP que cuidam da pauta para agricultura familiar não se fazerem presentes nos debates territoriais; Mesmo quando presentes apresentam seu planejamento com seus objetivos e metas já previamente definidos e em seguida se retiram; A construção das ações regionais com a participação do estado no âmbito do CTAC não ocorre. Por outro lado, o governo estadual elabora seus planos de desenvolvimento regional, mas este não passa pelo CTAC. Há de certa forma distanciamento e indiferença com relação ao CTAC como espaço de discussões de políticas públicas por parte do governo estadual. As prefeituras destinam mais atenção com o envio de propostas de discussões ao CTAC por estarem mais próximas, como também se interessam na verdade pelo volume de recursos que é disponibilizado pelo governo federal para alocação nos municípios. Essa é uma das exigências para elegibilidade dos projetos municipais/territoriais, que a priorização passe pelo crivo do CTAC (representante da RAMH).



O conselho demonstrou ser uma boa possibilidade de participação e de debates em torno de causas coletivas. No entanto, muitas decisões tomadas em plenário não foram acatadas pelos governos, mesmo estes sabendo da existência, do comprometimento e da possibilidade real do favorecimento coletivo para as comunidades locais (representante da CUT/AC).

Por vezes, no processo de deliberação ocorriam acordos e apoio circunstanciais em algumas temáticas por parte da sociedade civil e do executivo municipal na execução de ações deliberadas pelo conselho. A depender do próximo pleito eleitoral em que novas lideranças assumiam a gestão municipal, estes poderiam apropriar-se ou não, dar importância dos propósitos participativos e deliberativo do CTAC e o cumprimento dos acordos firmados publicamente. “O conselho sempre representava para a nova gestão municipal uma pedra no sapato. Constituiu-se na verdade, o interesse político pela imobilidade do conselho” (representante do STR de Brasília).

A intensificação do processo de mobilização dos diversos seguimentos da sociedade e as articulações internas assegura que as discussões fossem mantidas e que as deliberações em torno das ações estratégicas de abrangência regional se fortalecessem, mesmo com a resistência do executivo local e estadual. Uma dessas articulações realizadas resultou na criação de câmaras técnicas com funções específicas e temporárias. Dentre estas, a câmara técnica de Análise de projetos, como o objetivo de auxiliar o CTAC na aprovação de projetos de interesses coletivos. Outra medida foi a criação da câmara técnica de articulação e integração de políticas entre o CTAC e o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Florestal Sustentável. Essa foi uma tentativa de aproximação com outras organizações estaduais com vistas à adesão e apoio as iniciativas do CTAC.

Com relação ao papel do conselho e dos conselheiros foram demonstradas dificuldades de compreensão do papel a ser exercido, de certa maneira, pela novidade de se estabelecer um processo dinâmico e rápido de deliberações em torno de projetos estruturantes, sem, contudo, um processo de capacitação adequada e contínua capaz dar vazão e esclarecimentos quanto à compreensão mais profunda dos papéis a ser exercido tanto pelo CTAC como por seus conselheiros. Dessa forma alguns conselheiros se manifestaram explicitando algumas questões: “No início achávamos que seríamos executores e na verdade identificamos que somos demandantes e nesse aspecto a sociedade civil nem sempre estava preparada para propor e encaminhar demanda da forma mais adequada” (representante da RAMH).

Vivenciávamos uma crise de identidade entre os papéis do governo e sociedade civil no Acre, às vezes um decide fazer o papel do outro. A atuação

desse espaço é fundamental para proposição de ações de baixo para cima e que, sobretudo sejam perenes, independente das mudanças dos governos locais (representante do CNS).

Uma das consequências desse processo foi à primeira revogada de conselheiros iniciada pelo seguimento governamental dos três níveis. Estes quando presentes assumiam uma postura formal e burocrática, que ocorria no limite do cumprimento das obrigações funcionais, e que não leva em consideração o significado político de um espaço como o CTAC, tão pouco a ideia de contribuir para o compartilhamento de um projeto político participativo. Essa compreensão em certa medida era corroborada por instituições da sociedade civil.

Com o lançamento do Programa Territórios da Cidadania-PTC no ano de 2008 pelo Governo Federal, outra fase teve início com um Programa que trazia a proposta de atuação integrada de ministérios e outros órgãos do Governo Federal alinhados a estados, municípios e sociedade civil. O PTC trouxe como objetivos promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. A participação social e a integração de ações entre Governo Federal, Estados e municípios são princípios fundamentais para a construção dessa estratégia<sup>16</sup>.

Os territórios inseridos no PTC são os que já integram o Programa de Territórios Rurais e que já possuem colegiados constituídos e planos territoriais de desenvolvimento elaborados e com menores índices de desenvolvimento humano, com maior concentração de agricultores familiares dentre outros critérios. “O Programa foi apresentado como uma tentativa de integrar e dar coesão a um conjunto de ações, antes dispersas em diversas estruturas do poder executivo” (FAVARETO, 2010:35). De acordo com o autor a diferença entre os dois programas está nos mecanismos de articulação de políticas públicas nos territórios. No caso dos Territórios da Cidadania (foram selecionados apenas 60 no Brasil, dentre estes o Alto Acre), a oferta de programas, ações e investimentos, vem das instâncias federais, ministérios e secretarias, os quais estruturam uma oferta para esses territórios selecionados. No caso dos territórios rurais as políticas não chegam de forma pré-definida, nem garantida, mas deverá ser negociada e concertada.

O impacto do PTC se iniciou com a orientação por parte da coordenação nacional do Programa para que houvesse a ampliação do número de instituições que passariam integrar o conselho. Nesse aspecto, considerando a força inicial em termos de mobilização dos órgãos governamentais, o peso político e o volume de recursos financeiros disponibilizado pelo PTC

---

<sup>16</sup> Para maiores informações ver em: [www.territoriosdacidadania.gov.br](http://www.territoriosdacidadania.gov.br)

propiciou dobrar o número de instituições e o conseqüente desequilíbrio na paridade em favor dos órgãos governamentais. Deve-se considerar que o tema da paridade foi amplamente discutido e levado em consideração em varias oportunidades, principalmente em se tratando das dificuldades futuras para mobilização, infraestrutura para acomodação dos participantes, principalmente os que representam a sociedade civil e residem fora do núcleo urbano dos municípios. Outro aspecto importante seria em que grau de conhecimento e qualificação os novos participantes teriam para atuar como conselheiros dados à urgência para seus ingressos no conselho.

O PTC apresentava uma matriz de ações baseada em cinco grandes eixos: i) Ações fundiárias; ii) apoio a gestão territorial; iii) direitos e desenvolvimento social, educação e cultura; iv) organização sustentável da produção e infraestrutura; v) saúde saneamento e acesso à água. Uma matriz bastante vasta e basicamente composta por programas universalizados em que muitos deles já em franca operacionalização e com dinâmicas de implementação igualmente estabelecida. É o caso das ações do programa Luz para todos, Bolsa Família, Farmácias Populares, Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS, dentre outros. “O PTC vinculado aos debates realizados no CTAC era uma oportunidade ainda não existente na região de diálogos com os governos estadual, municipal e federal” (representante da RAMH).

O Programa contribuiu na intensificação do processo de mobilização das instituições e das pessoas em torno do debate territorial e das políticas públicas, tanto do Governo Federal, quanto Estadual e Municipal. Da mesma forma contribuiu para que o processo de planejamento de instituições historicamente fechadas, conservadoras em suas ações e limitadas em seu alcance social fosse discutido e aceitasse algum tipo de sugestão por parte dos conselheiros, são os casos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA (SR-14), Secretaria de Extensão Agroflorestral e Produção Familiar - SEAPROF, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA.

O processo de deliberação era previamente definido pela coordenação do programa e se baseava nas seguintes orientações: *Ações consultivas*: Aquelas ações em que o colegiado eventualmente poderia ser consultado sobre complementação de informações para realização das ações uma vez que já estava definida pelo gestor sua realização, nesse caso o conselho poderia sugerir o local físico para implantação das ações; *Ações deliberativas*: Aquelas em que o colegiado definia onde seriam alocados o volume de recursos necessário, público beneficiado e os prazos para execução. Normalmente era o menor número de ações e como já

anunciado anteriormente limitadas às ações do PROINF e no âmbito das ações macro de gestão territorial; *Ações controle social*: Ações já previamente definidas pelo gestor do programa e que o colegiado deveria exercer a fiscalização sobre sua execução incluindo os trâmites burocráticos coordenado pelo proponente (normalmente órgãos governamentais), assim a utilização correta dos investimentos e cumprimento de prazos estabelecidos; *Ações de articulação*: Aquelas em que o colegiado poderia contribuir com articulações locais junto a outros conselhos, órgãos governamentais ou sociedade civil para que tais ações fossem realizadas.

Com a implantação do Programa Territórios da Cidadania. Houve a ampliação da lista de programas ofertas pelos Ministérios do Governo Federal, o que intensificou a necessidade de socialização e ampliação de discussões de abrangência regional e estadual importantes, antes feitas apenas de forma setORIZADA como no caso das ações na área de saúde: ampliação da cobertura vacinal para a população, discussão sobre saúde bucal e o tratamento de dependentes químicos foram ações discutidas no âmbito do CTAC de forma consultiva. No campo das ações de cultura houve a deliberação sobre a realização de um estudo das principais manifestações culturais existentes na região. Os recursos foram de origem do MDA e executados em parceria com a Fundação de Cultura do Acre.

A engenharia proposta para garantir a análise de toda a matriz de ações do PTC e os devidos encaminhamentos necessários não era uma tarefa fácil e rápida, exigia a convocação de parceiros governamentais e não governamentais a princípio que não faziam parte do conselho, mas importante na análise que exigia conhecimentos técnicos específicos em áreas como educação, saúde, reforma agrária, infraestrutura, eletrificação rural, dentre outras. Os entrevistados assim refletem nesse assunto: “A dinâmica vivenciada possibilitou a rica troca de experiências entre os diversos setores envolvidos no desenvolvimento da região, mas também o conhecimento a respeito de outras ações de políticas públicas de forma detalhada”(representante do PESACRE);

Para outros conselheiros,

“Um conjunto significativo de ações foram deliberadas para região. Dentre estas podem ser citadas aquisição de patrulhas mecânicas para que todas as prefeituras viabilizassem o tráfego nas estradas vicinais durante todo o período de escoamento da produção familiar, implantação de fábrica de doces, implantação de estação de piscicultura, aquisição de veículos para transporte escolar rural, máquinas e implementos agrícolas, além de um conjunto de ações para dinamização da economia rural da região” (Representantes do CNS e COOPGRÃOS).

“O processo de mobilização foi intensificado de maneira significativa e proporcionou momentos importantes de aprendizado, considerando a

interação entre sociedade civil e poder público no mesmo espaço”  
(representante da CUT/AC e do Fórum de Mulheres);

A necessidade de uma estratégia de capacitação para os conselheiros e parceiros de forma sistemática em muito teria contribuído para qualificação da participação, como também para gestão dos projetos deliberados pelo CTAC e executados em grande parte pelas prefeituras. Alguns temas eram de difícil assimilação mesmo para os conselheiros melhor informados e com grau de educação formal mais elevado. Em muitos momentos relatados, foi registrada a necessidade de conhecimento mais refinado sobre procedimentos administrativos e políticos em torno de algumas ações de políticas em debate. O comentário a seguir ilustra as dificuldades abordadas por conselheiros que em muitos momentos se ressentiram de maior conhecimento e preparação para rápidas tomadas de decisão.

[...] o envolvimento com políticas públicas, seja na sua formulação, discussão, deliberação ou execução – exige quase sempre o domínio de um saber técnico especializado do qual os representantes da sociedade civil, especialmente os dos setores subalternos, em geral não dispõem. Entender um orçamento, uma planilha de custos, opções de tratamento médico, diferentes materiais de construção, técnica de despoluição de rios. Há uma infindável lista de conhecimentos exigidos nos vários espaços de atuação. Além desse, um outro tipo de qualificação se impõe, o que diz respeito ao conhecimento sobre o funcionamento do estado, da máquina administrativa e de procedimentos envolvidos (DAGNINO, 2002: 284).

“Dificuldades se revelaram em diversas fases da atuação do CTAC. A agenda planejada contribuía de maneira positiva para dar fluidez as pesadas e desafiantes tarefas de mobilização, organização e logística para que todo o processo seguisse o fluxo necessário para conclusão das análises”(Representantes do PESACRE/STR DE BRASILÉIA).

Após as tomadas de decisão em plenário, problemas ligados a existência de baixa capacidade técnica, principalmente no âmbito das prefeituras que em grande medida era responsável pela elaboração e celebração de convênio que materializavam os projetos deliberados. Tais dificuldades exigia melhor qualificação não apenas para elaboração dos projetos que refletiam as prioridades estabelecidas, mas também quando da execução e gestão dos mesmos. Em muitos momentos, a gestão interna das prefeituras no controle de suas obrigações junto aos órgãos de controle estadual e federal era deficitária e impediam a celebração de convênio (certidões vencidas, inadimplência com prestação de contas, etc).

### **3.3. Estrutura de funcionamento e as dinâmicas participativas do CTAC**

O Conselho do Alto Acre e Capixaba-CTAC é um órgão colegiado de proposição e tomada de decisão no âmbito regional. “É de caráter autônomo e permanente e criado no dia

14 de julho de 2005, na cidade de Xapuri, Acre” (Regimento Interno, 2005:3). Surge no âmbito da política de desenvolvimento territorial coordenada pelo Governo Federal.

Possui como objetivo, o acompanhamento da execução dos programas e projeto, estabelecer e fiscalizar o cumprimento das diretrizes políticas e operacionais, coordenar a implementação do Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável existente, fiscalizar as prestações de contas e as ações executadas dos programas e projetos do território. Sua área de abrangência que envolve toda a região do Alto Acre e Capixaba composta pelos Municípios de Epiaciolândia, Brasília, Capixaba, Xapuri e Assis Brasil. O CTAC segue as orientações normativas do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CONDRAF, órgão nacional que determina normas e procedimentos vinculados à organização de espaços de participação em políticas públicas voltadas para a agricultura familiar no Brasil. Possui regimento interno elaborado por uma câmara técnica e aprovado em plenário.

Constitui-se conceitualmente em um dos pilares importantes da política territorial iniciada em 2003, no primeiro mandato do Governo. “A política possui como objetivo avançar no processo de articulação e integração das políticas públicas para o meio rural (Crédito, Assistência Técnica, Capacitação, Infraestrutura e Serviços, Reordenamento Agrário e Reforma Agrária)”, (BRASIL, 2010:12).

A abordagem territorial considera necessário valorizar o âmbito territorial no planejamento e organização da demanda para suas políticas, permitindo uma visão mais integradora de espaços, agentes, mercados e das políticas públicas. Nessa visão, o território é visto como uma área que sintetiza e materializa num determinado espaço geográfico um processo social, econômico, ecológico e cultural complexo, em interação com outros espaços diferenciados. É um tema que tem se destacado muito no ambiente do debate sobre os novos conceitos de ruralidade tanto no Brasil, como em muitos países da América Latina demonstrando de forma clara e objetiva, os elementos inovadores para o processo de planejamento e desenvolvimento regional, valorizando princípios como a democracia, a participação e o controle social.

Nesse contexto, um dos pilares para estruturação e implementação do desenvolvimento rural por meio da abordagem territorial são os conselhos territoriais. São instâncias políticas de deliberação sobre as ações de políticas públicas para o território. É, antes de tudo, um espaço de participação social, de representação, articulação e concertação política, onde acontece o planejamento das ações territoriais e se definem programas e projetos, com base em um plano territorial. Nesse sentido o conselho territorial, tem um papel

relevante para a condução e desenvolvimento da estratégia de apoio aos territórios rurais. Deve refletir em sua composição a diversidade de instituições, organizações e segmentos existente em determinada região.

No Estado do Acre as ações a respeito dessa política tiveram início no ano de 2003, consolidando-se em 2005, com a homologação feita pelo CEDRFS e reconhecida pelo MDA/SDT do Território do Alto Acre e Capixaba. Tal fato gerou a necessidade de organização de um espaço colegiado, e que devido o reconhecimento do capital social na região com destaque para a presença de instituições já consolidadas, logo se iniciou o debate para que se formasse de fato um colegiado definitivo e que envolvesse um maior número de instituições que apoiam a agricultura familiar local dando origem ao CTAC.

É importante destacarmos que a institucionalização da participação por meio dos conselhos gestores, como é o caso do CTAC, objeto desse estudo, é resultado das lutas e das demandas populares e da sociedade civil, no âmbito da redemocratização do país. Tatagiba (2002) classifica os conselhos gestores em três grupos com distintos objetivos e formas de atuação, conforme vimos no Capítulo I dessa dissertação. No entanto, o CTAC possui algumas características particulares que merece análise com mais atenção. Primeiro possui abrangência que extrapola o limite municipal e atua de forma territorial numa área que engloba cinco municípios do Acre (Xapuri, Brasiléia, Epitaciolândia, Assis Brasil e Capixaba). Os municípios, por sua vez estão representados por seus órgãos e suas organizações sociais, da mesma forma em que há presença de órgãos estaduais e federal.

Possui caráter consultivo e deliberativo, discutindo ações de políticas públicas classificadas como universais, ou seja, estruturadas e implementadas no âmbito nacional, como por exemplo, o Programa Bolsa Família, Crédito Rural e Luz para Todos. Como também trata de ações estruturantes de âmbito local, como a segurança na fronteira, abertura e manutenção de estradas rurais ou ainda delibera sobre a destinação de investimentos para atividades que dinamize a economia extrativista ou para contribuir na organização social e produtiva das mulheres trabalhadoras rurais.

Portanto, o CTAC não aborda apenas um programa ou público específico, apesar de ter sido concebido no âmbito da política de desenvolvimento territorial, que a priori atuaria voltado para as questões rurais. Com a implantação do Programa Território da Cidadania, um leque maior de programas, temáticas, projetos e beneficiários diversificados entraram na agenda do CTAC para análises de ordem consultiva ou deliberativa. Dessa forma, falamos de um conselho de políticas públicas com formato híbrido, como destacado por Avriter, mas

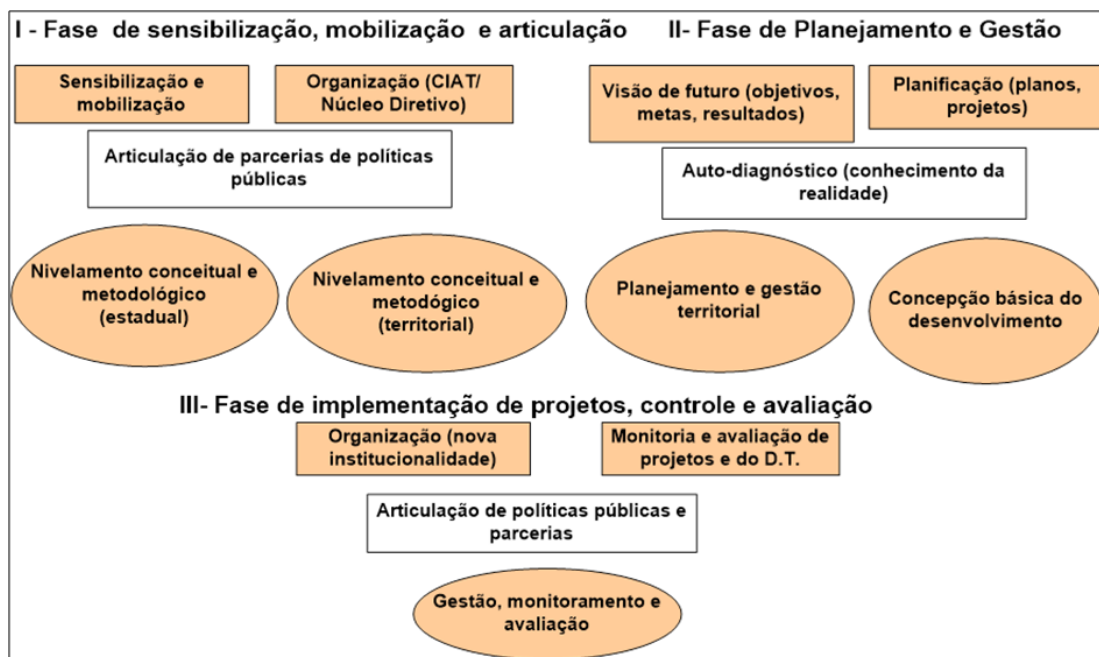
também, trata-se de um conselho que aborda múltiplas políticas e temáticas destinadas tanto ao rural quanto ao urbano, transitando pelas classificações citadas por Tatagiba.

### 3.3.1. Processo metodológico de criação do CTAC

O processo metodológico que deu origem ao CTAC constava de ações planejadas de organização e mobilização que foram realizadas com destaque para a presença de instituições com histórico de participação já consolidadas. Em seguida se iniciou as discussões para que se formasse de fato um colegiado definitivo e que envolvesse um maior número de instituições de apoio à produção familiar local e que junto também viessem as ações públicas para dentro desse espaço de discussões.

Com isso um conjunto intenso de atividades foram realizadas, e em muitos momentos a experiência das organizações da sociedade civil local foi decisiva para que a organização e compreensão por parte dos atores locais logo avançasse para ações de planejamento, considerando inicialmente um conjunto de macro atividades de planejamento.

Figura 4- Macro atividades do processo de planejamento dos territórios rurais



Fonte: SDT/MDA, 2008

A primeira fase foi voltada para o processo de sensibilização e mobilização e primeiros passo para organização do colegiado territorial foi dos exemplos em que os atores locais demonstraram muito interesse pelo fato de algumas organizações já terem manifestado a intenção em uma institucionalidade de abrangência regional. Na verdade o desafio foi o



envolvimento dos parceiros dos setores governamentais detentores das iniciativas de ações públicas. Para isso um conjunto de encontros, reuniões e oficinas de trabalho foram realizadas com o intuito de aproximação e convencimento inicial da necessidade de integração e compartilhamento de interesses e responsabilidades.

A segunda mais direcionada ao planejamento propriamente dito foi mais complexa dada à dificuldade de alguns setores em partilhar procedimentos já consolidados por meio de práticas administrativas internas, nunca antes abertas para opiniões coletivas. Nesses momentos também tinha início as atividades de elaboração do PTDRS por meio de diagnósticos das matrizes de planejamento já existente e produzidos pelos por organizações governamentais e não governamentais.

Na terceira fase a organização do CTAC se transformou em realidade com o estabelecimento de uma dinâmica de funcionamento como também foi se configurando com o estabelecimento de agendas planejadas e concretamente à discussões projetos estratégicos e demandas direcionadas para os agentes públicos participantes. As ações de articulação com os agentes públicos logo indicava que a caminhada nessa direção seria longa e com muitos desafios a ser superado. Logo, o CTAC assume a discussão de um conjunto de ações estratégicas ligadas ao processo de mobilização e fortalecimento da abordagem territorial no Alto Acre e Capixaba com o envolvimento grande de todas as referencias locais comprometidas com o desenvolvimento local.

### ***3.3.2. Aspectos ligados a Composição do CTAC***

Inicialmente um aspecto importante se refere às orientações e procedimentos sobre a composição do CTAC que são baseada nas Resoluções do CONDRAF nº48 e nº52 (BRASIL, 2010:17), complementadas por outras orientações institucionais da SDT/MDA. Referem-se à observância da representatividade, pluralidade e diversidade na constituição do plenário, sendo composto por organizações do poder público local e seguimentos da sociedade civil, não devendo se limitar a representações da agricultura familiar e do meio rural, mas incluir representações de atividades agrícolas e não agrícolas, de empreendimentos da economia solidária, de atividade diversa do meio urbano, de prestação de serviços sociais ambientais e econômicos. Quanto à representatividade as Resoluções do CONDRAF recomendam que no mínimo 50% das vagas sejam ocupadas por representantes das organizações ou de representantes da sociedade civil existentes no território e que 50% sejam ocupadas por representante governamentais.

Na análise da composição do CTAC, percebe-se claramente a presença das organizações de representação da agricultura familiar pela presença de todos os sindicatos dos cinco municípios da região, cooperativas de trabalhadores agroextrativistas, centrais sindicais, associações da RESEX Chico Mendes. Instituições de assessoria como ONG's, grupos de mulheres por meio da Rede Acreana de Mulheres e Homens e Fórum de Mulheres do Alto Acre. Do lado governamental estão às representações de todas as prefeituras, câmaras de vereadores, órgãos do governo do estado, do governo federal e o Consórcio de Prefeituras da região. Representante de jovens e dos seguimentos dos setores empresaria são ausências importantes se pensarmos no avanço das possibilidades de desenvolvimento futuro e consolidação do conselho como referencia de maior abrangência na região.

**Quadro 4 – Composição institucional do CTAC**

<b>Organizações da Sociedade Civil</b>	<b>Instituições de Governo</b>
1. Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Epiaciolândia	1. Prefeitura Municipal de Epiaciolândia
2. Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Xapuri	2. Prefeitura Municipal de Brasiléia
3. Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Brasiléia	3. Prefeitura Municipal Xapuri
4. Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Assis Brasil	4. Prefeitura Municipal Assis Brasil
5. Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Capixaba	5. Prefeitura Municipal Capixaba
6. Associação dos moradores e produtores da Reserva Extrativista Chico Mendes – Xapuri – AMOPREX	6. Câmara Municipal de Epiaciolândia
7. Associação dos moradores e produtores da Reserva Extrativista Chico Mendes – Brasiléia – AMOPREB	7. Câmara Municipal de Brasiléia
8. Associação dos moradores e produtores da Reserva Extrativista Chico Mendes – Xapuri – AMOPREAB	8. Câmara Municipal de Xapuri
9. Grupo de Trabalho Amazônico – GTA;	9. Câmara Municipal Assis Brasil
10. Grupo de Pesquisa e Extensão em Sistemas Agroflorestais do Acre-PESACRE;	10. Câmara Municipal Capixaba
10. Rede Acreana de Mulheres e Homens – RAMH	11. Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Alto Acre e Capixaba
11. Conselho Nacional das Populações Extrativistas-CNS	12. Instituto Nacional de Colonização e Reforma agrária
12. Fórum de Mulheres do Alto Acre e Capixaba	13. Instituto Brasileiro de meio ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA/AC
13. Cooperativa Central de Comercialização Extrativista do Estado do Acre – COOPERACRE	14. Secretaria Estadual de Articulação Institucional-SAI
14. Central Única dos Trabalhadores-CUT/AC	15. Secretaria de Estado de Educação – SEE
15. Colônia de Pescadores	16. Secretaria de Estado de Extensão e Produção Familiar – SEAPROF
17. Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Acre – FETACRE	17. Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB

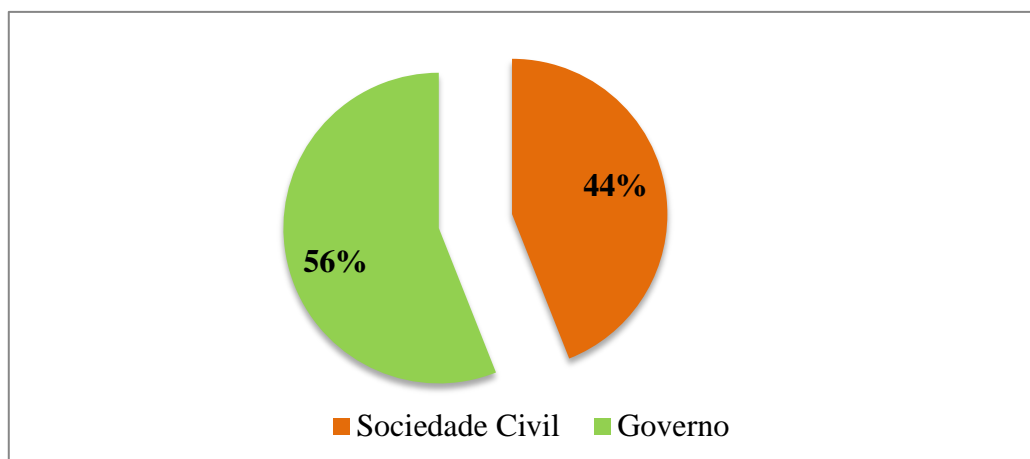
<b>Organizações da Sociedade Civil</b>	<b>Instituições de Governo</b>
18. Cooperativa Agroextrativista de Xapuri – CAEX	18.Secretaria Federal de Agricultura/Acre – MAPA
19. Centro de Trabalhadores da Amazônia – CTA	19.Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca – SEAP/AC
20. Associação dos Produtores e Moradores Agroextrativistas do Santa Quitéria – AMPAESQ	20.Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário – DFDA/AC
21. Instituto de Pesquisa da Amazônia – IPAM	21.Secretaria de Estado de Política para as Mulheres – SEPMULHERES
22. Cooperativa de Produtores de Grãos-COOPGRÃOS	22.Caixa Econômica Federal – CEF
23. União das Associações de Moradores de Epitaciolândia – UAME	23.Secretaria de Estado de Meio Ambiente - SEMA
	24.Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBIO
	25.Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA
	26.Serviço Brasileiro de Apoio às Micros e Pequenas Empresas – SEBRAE/AC
	27.Secretaria de Estado de Agropecuária – SEAP
	28.Secretaria de Estado de Desenvolvimento para Segurança Social – SEDSS

Fonte: Secretaria Executiva do CTAC

A forma de escolha dos conselheiros ocorre por definição interna de todos os seguimentos e em momentos específicos culminando com a indicação formal em plenário. Como já relatamos, a partir da criação do Programa Territórios da Cidadania-PTC, a orientação era pela ampliação do quadro de conselheiro, uma vez que o programa previa um amplo conjunto de ações e que pelo qual exigiria esforços e conhecimentos detalhados no trato do conjunto das políticas públicas ofertadas pelos ministérios do governo federal. Esse fato provocou um desequilíbrio a favor das representações governamentais.

O entendimento relatado pelos conselheiros é de que o equilíbrio se dará a partir da solicitação de ingressos de novas representações, sendo observado que se dará prioridade para os seguimentos da sociedade civil em caso de novas adesões ao conselho. Uma das preocupações é garantir o equilíbrio nas decisões em relação ao Estado que por vezes demonstra interesses e valores distintos e antagônicos em relação ao conjunto ampliado da sociedade. “A paridade é considerada condição preliminar para uma real disputa entre posições e interesses divergentes no interior dos conselhos, garantindo dessa forma a legitimidade e o equilíbrio do processo decisório” (DAGNINO, 2002:57). Um conselho que resista às influências formais e que se contraponha também ao direcionamento dos governantes parece crucial para sua autonomia segundo a autora.

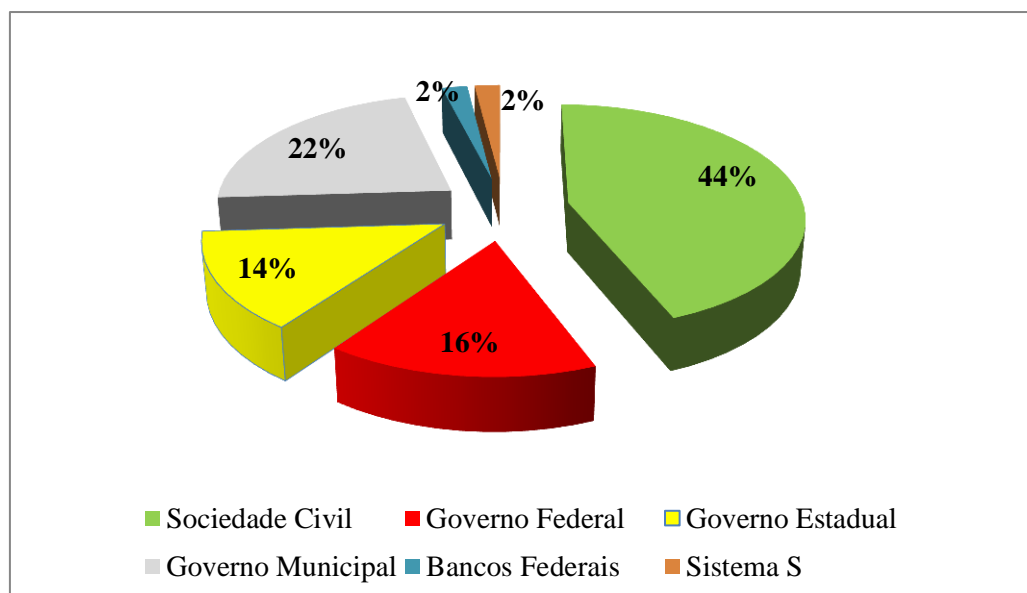
**Figura 5 – Composição do CTAC em Relação Sociedade Civil e Governo**



Fonte: Elaborado pelo autor

Como vemos na figura 3, a presença das representações governamentais (56%) superam a sociedade civil (44%). Esse desequilíbrio representativo passou, segundo os entrevistados por discussões internas, no entanto, esse foi o cenário em que todos chegaram com a observância do equilíbrio com novas adesões.

**Figura 6 – Composição do CTAC por seguimento social**



Fonte: Elaboração pelo autor

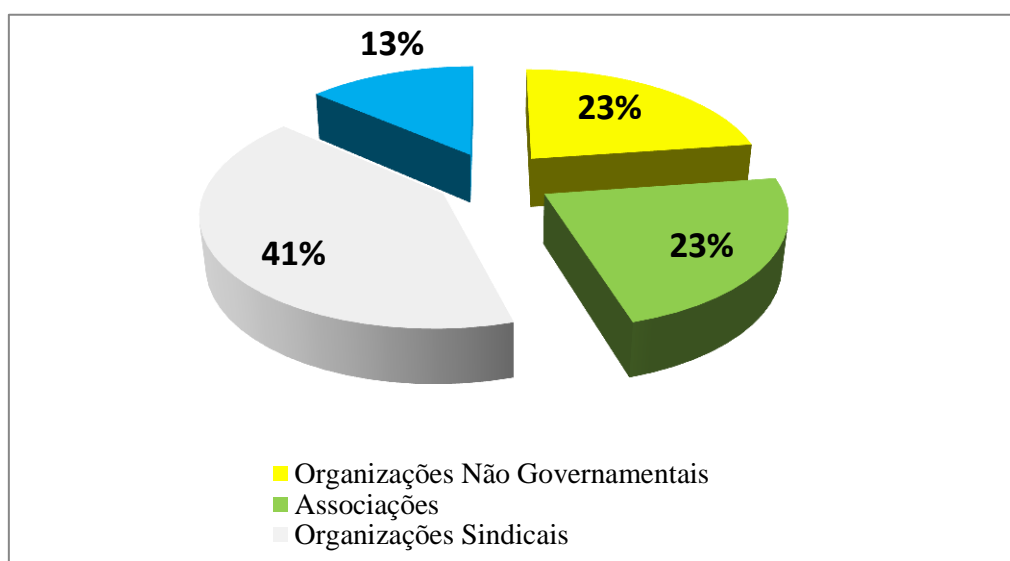
Analisando a composição do CTAC, figura4, por seguimento social verifica-se que a sociedade civil participa com 44% de representação, seguida pelos órgãos municipais com 22%, Governo Federal por meio suas representações no Estado do Acre com16%, Governo

Estadual com suas secretarias que tratam das questões relacionadas à agricultura familiar com 14%, seguida das representações dos Bancos e do sistema S com 2%.

Quando analisamos a composição dos seguimentos da Sociedade Civil que compõem o CTAC, verifica-se que as Organizações não Governamentais representam 23% das instituições participantes, as Associações com o mesmo percentual (23%), As cooperativas com 13% e as organizações sindicais com 41%, conforme figura 5.

O maior percentual de organizações sindicais são um indicativo da proposta inicial do CTAC que seria de uma agenda mais voltada para as discussões em torno do desenvolvimento rural sustentável por meio de uma pauta intensa proposta pela Política de Desenvolvimento de Territórios Rurais.

**Figura 7 – Seguimentos da Sociedade Civil por suas categorias**



Fonte: Elaboração pelo autor

O CTAC é composto por representantes de órgão governamentais, instituições da sociedade civil e organizações não governamentais, portanto, caracterizado com o que Avriter (2002) classifica como instituições híbridas, na medida em que propõe a constituição de espaços de deliberação entre representações estatais e as entidades da sociedade civil. De acordo como o regimento interno, compete ao CTAC as seguintes atribuições:

- a) Monitorar e avaliar a implementação de programas e projetos de políticas públicas para o Alto Acre e Capixaba;
- b) Reconhecer as demandas dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável;

- c) Articular junto aos órgãos públicos municipais, estaduais, federais e instituições não governamentais as políticas públicas para o Alto Acre e Capixaba;
- d) Estabelecer diretrizes e normas a partir das realidades específicas locais;
- e) Deliberar sobre normas operacionais internas do CTAC;
- f) Aprovar os critérios para alocação de recursos no Alto Acre e Capixaba;
- g) Constituir câmaras técnicas específicas, comitês, grupos técnicos e/ou similares para realizar estudos e/ou pareceres sobre matérias de interesse do CTAC;
- h) Promover a articulação entre os governos federal estadual, municipal e instituições parceiras, com vistas à execução de políticas públicas (Regimento Interno do CTAC, 2008:5.)

Há ainda outras instituições que não compõem formalmente o plenário, mas quando necessárias são convidadas a participar. Tem se revelado uma boa dinâmica de apoio técnico e político no tocante ao assessoramento e com sugestões de ideias que colaboraram com as ações públicas de desenvolvimento da região. O conselho foi criado sob os princípios que leva em consideração a pluralidade de concepções e representação de interesses coletivos. Tal concepção deve fortalecer os mecanismos de gestão social trazendo aos colegiados, concepções ou visões distintas (complementares ou divergentes) para que se negociem entendimentos e acordos sobre os rumos do desenvolvimento do território (BRASIL, 2010:16).

Cabe ao Conselho, por intermédio da sua Plenária (instância máxima), o papel deliberativo e consultivo, assim como cabe ao Núcleo Dirigente (órgão interno), ou instância equivalente o papel diretivo e técnico na gestão das iniciativas territoriais. Possui organização interna composta pelas seguintes instâncias: *Plenário*, que é a instância máxima e tem o papel político de orientação e tomada de decisões estratégicas. *Comissão Executiva*, composta por três membros da sociedade civil e três do poder público, dos quais internamente escolhem o presidente, vice-presidente e demais funções para uma gestão de três anos, da qual em regime de alternância, ou seja, uma gestão onde a coordenação é de uma das representações da sociedade civil e a seguinte com representantes do governo. Possui como função, coordenar as ações definidas pelo Plenário, articular e mobilizar atores sociais, instituições e políticas públicas para a construção e alcance dos objetivos almejados. *Câmaras Técnicas*, que prestam apoio técnico ao Colegiado Territorial e deverá ser composta por organizações de apoio e assessoria técnica, representativas do poder público e da sociedade civil. Possuem ainda as *Câmaras Temáticas* ou *Câmaras Setoriais*, estas são instâncias criadas em plenário, de caráter temporário são vinculados a Comissão Executiva, para assessorar e subsidiar suas decisões. Tem o papel de propor, dialogar e articular temas específicos relacionados ao desenvolvimento local.

A seguir abordaremos as questões relativas ao funcionamento do CTAC a partir da visão dos dez conselheiros que fizeram parte desta pesquisa, representando as seguintes organizações: Rede Acreana de Mulheres e Homens - RAMH, Conselho Nacional das Populações Extrativistas - CNS, Central Única dos Trabalhadores/AC-CUT-AC, Fórum de Mulheres do Alto Acre e Capixaba, Cooperativa de Produtores de Grãos-COOPGRÕS, Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Brasiléia, Grupo de Pesquisa em Sistemas Agroflorestais do Acre-PESACRE, Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Alto Acre e Capixaba-CONDIAC, Prefeitura de Epitaciolândia, Prefeito do Município de Epitaciolândia.

### ***3.3.3. Uso do Regimento Interno***

Com relação ao conhecimento e uso do regimento interno considerado como importante para o melhor fluxo das relações internas, o resultado foi que 100% dos conselheiros entrevistados demonstraram conhecimento e por diversas vezes apontam para aplicação em oportunidade como: ampliação do quadro de instituições a compor o conselho, checar as regras com relação à assiduidade dos participantes, consultas sobre as regras estabelecidas para mudanças na coordenação e em outras instâncias internas. Utilizado no momento da elaboração das convocações, como também para criação e definição de papéis de câmaras temáticas, comitês e grupos técnicos quando se faziam necessários e para análise e elaboração de estudos de interesse do conselho. “O regimento interno também é bastante aplicado para controle de presença, já que estabelece o limite de ausências para os conselheiros” (representantes do CONDIAC e RAMH). Para outros conselheiros, “O regimento interno foi elaborado de forma participativa e aprovado em plenário, portanto, todos são conhecedores das regras internas de funcionamento” (representantes do PESACRE/STR DE BRASILÉIA/PREFEITURA DE EPITACIOLÂNDIA).

### ***3.3.4. Elaboração de pauta***

A pauta estava incluída nas convocatórias e dirigida à possibilidade de inclusão de novos assuntos, ficando de livre opção dos participantes. Para registro de todas as ações do conselho foi utilizado a elaboração de relatórios, atas, elaboração de resoluções, documentos técnicos, amplo acervo fotográfico. Diversas metodologias participativas foram utilizadas, além do apoio técnico de consultores que apoiavam as ações gerais.

Para a elaboração de pautas havia uma forte tendência ao cumprimento de respostas às demandas solicitadas pela SDT/MDA, de acordo com os entrevistados. Tanto no tocante as definições dos projetos a serem financiados pelo PROINF como pelo amplo conjunto das ações contidas no PTC. As demandas exigiam o indicativo de pauta para a próxima reunião assim como a data a ser realizada. Procurava-se seguir as orientações contidas no PTDRS, planejamento previamente elaborado pelo território com o a aprovação em plenário. No entanto, nem sempre havia coincidência dos interesses da sociedade civil com os interesses determinados pelo PTC. No caso da sociedade civil, a pauta se dirigia em sua maioria os seguintes assuntos: a) regularização fundiária; b) assistência técnica; c) fortalecimento para atividades produtivas para as mulheres trabalhadoras rurais; d) fiscalização e controle dos investimentos públicos feito no território; e) destinação de maior volume de atividades e recursos a ser administrado pela sociedade civil; f) Maior participação dos órgãos governamentais e municipais nas plenárias. “Havia um calendário de reuniões ordinárias previamente definidas nos encontros internos de planejamento, coordenado pela direção do CTAC em que os movimentos sociais pautavam boa parte dos temas” (representantes do PESACRE/STR DE BRASILÉIA).

O conselho é caracterizado pelos entrevistados sob diversas visões que coincidem em certa medida com os propósitos de criação do mesmo. Dessa forma, o caracterizam como sendo um espaço de debates em torno de problemas regionais e na busca por alternativas de resolução dos problemas de forma conjunta; Também o veem como um instrumento de participação e influência na definição de políticas públicas de interesse para o rural e o urbano; espaço de compartilhamento e de conhecimento, sendo de âmbito propositivo em que a sociedade identifica e propõe ao poder público, formas de melhor beneficiar os cidadãos da região; espaço decisório com participação das mulheres; Espaço privilegiado de acaloradas discussões e defesa de interesses diversificados, com geração de informações e integração de ações de desenvolvimento.

O que funcionou relativamente bem foi às ações mobilização. Os conselheiros em sua maioria se faziam presentes e as informações disponibilizadas chegavam a todos para o apoio as análises e tomada de decisão com as convocatórias dentro dos prazos regimentais. Os representantes da sociedade civil recebiam apoio para deslocamento, hospedagem e alimentação durante os dias de encontro. Os espaços eram sempre disponibilizados pelas prefeituras em auditórios escolares, câmaras de vereadores e sedes dos sindicatos de trabalhadores.



O que não funciona a contento é o fato de muitos conselheiros da sociedade civil integrarem vários outros espaços de participação voluntária (CRAS, CONDEMA, Conselho da criança e do adolescente, Conselho das RESEX dentre outros), isso causava sobreposição de agendas e impossibilidades de estarem presentes em vários momentos. A rotatividade de conselheiros sem que uma estratégia de capacitação fosse formatada e acompanhasse esse fluxo, é outro aspecto. A sobreposição de agendas em função da realização frequente eventos de grande mobilização na região e que por vezes agia como fator de desmobilização. Por vezes a definição da pauta era de âmbito da SDT/MDA que exigia urgência na deliberação de demandas, por vezes sem tempo hábil para análises e discussões, com consequente decisão de cima para baixo que gerou frustração aos conselheiros. “em um primeiro momento havia a formulação de agenda de encontros ordinários e extraordinários para definição das ações estratégicas de políticas públicas, porém, numa segunda fase, somente de acordo com as demandas do MDA” (Representante da RAMH).

#### **3.4. O CTAC: Significado, conquistas, limites e desafios**

*O CTAC funciona como uma arma que às vezes agia a favor e às vezes contra (Regina Freitas – CUT/AC)*

##### **3.4.1. Significados e conquistas**

Com já vimos, os diversos momentos de construção da democracia no País contaram firmemente com a participação da sociedade civil em diversas épocas, com variadas atuações e por meio da diversidade de seguimentos sociais e que só um país com as características do Brasil pode produzir. Aqui não temos o propósito de esgotar as todas às nuances desse complexo processo de análise da participação, mesmo com o foco em uma experiência localizada numa região de características próprias e dinâmica como a do Alto Acre e Capixaba. Começamos por reforçar que as formas de manifestação e demonstração das ideias também são igualmente variadas e ao longo de nossa história sempre apontaram para abertura de canais que materializasse as suas preferências.

As dinâmicas brasileiras com relação às políticas públicas se caracterizavam pela centralidade das decisões, pela distância dos cidadãos do processo de tomada de decisões e da agenda política. Dagnino (2002) sintetiza argumentando que ao se vislumbrar que no Brasil ainda há camadas da população que estão reféns das iniciativas do setor privado, via trabalhos filantrópicos, necessário se faz que a criação de espaços públicos que demonstre o vigor das

inúmeras experiências existentes e a necessidade de consolidar esses espaços que entre outros avanços significam estabelecer as regras da corresponsabilidade entre sociedade civil e governo, propiciar a formulação de uma agenda de políticas públicas que envolva os múltiplos setores da sociedade antes de exclusividade apenas governamental.

Os conselhos podem ser considerados uma das expressões dessas iniciativas deflagradas no Brasil fazendo emergir o protagonismo da sociedade civil.

Uma consequência concreta fundamental dessas visões tem sido a emergência de experiências de construção de espaços públicos, tanto daquele que visão promover o debate amplo no interior da sociedade civil sobre temas/interesses até então excluídos de uma agenda pública, como daqueles que se constituem como espaço de ampliação e democratização da gestão estatal. Estamos aqui nos referindo à implementação ao longo da última década, dos vários conselhos, fóruns, câmaras setoriais, orçamento participativo, etc. (DAGNINO, 2002: 10).

Sob o olhar de outras autoras,

Os conselhos de políticas públicas já atingiram a maioria. Não são mais “experiências” ou “apostas”, termos frequentemente utilizados para destacar a novidade que eles representaram desde que emergiram nos debates constituintes como demanda da sociedade brasileira. Se os conselhos traduziram apostas, hoje refletem conquistas inegáveis do ponto de vista da construção de uma institucionalidade democrática entre nós (ALMEIDA & TATAGIBA, 2012:69).

As experiências quanto aos usos e significados desse processo devem ser entendidas como uma evolução desses novos arranjos institucionais capazes de assegurar a inclusão e o reconhecimento das diferenças a partir do poder local. Explicita-se mais uma vez que as transformações que ocorreram entre estado e sociedade civil, durante o período de transição democrática, se configuraram positiva e inovadora, como já destacadas por Gohn em outras passagens. Guimarães (2008) reforça que chegou o momento do estabelecimento de parcerias entre sociedade civil e governo, como corresponsáveis pelas ações de políticas públicas, marcando com isso o fim do confronto e a oposição declarada principalmente durante o regime militar e a partir de então abertura à participação da sociedade civil nos espaços criados naquele momento.

No caso do Acre, os movimentos sociais se manifestaram contrários ao modelo de desenvolvimento imposto pelo governo autoritário para a essa região, a partir da década de 60, baseada na expansão da pecuária, desmatamentos e expulsão de seringueiros e índios e a consequente destruição da floresta e do meio de vida desses povos. Essa singularidade foi fundamental para as características de formação política e social destacadamente na região em estudo.

Mais recentemente emergiram um conjunto de medidas estimuladas pelo governo e que tem proporcionado uma relação mais direta com a sociedade, ainda que a construção dessa relação requeira lapidações de ambas às partes. Uma dessas medidas é a políticas de territórios rurais, implantada no Brasil em 2003 e que é baseada no encontro entre governo e sociedade em espaços dedicados aos debates democráticos.

Os conselhos territoriais, como o CTAC surgem em meio a mudanças do PRONAF pelo governo federal, a partir das experiências dos conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável. Os conselhos territoriais ampliam o olhar de forma mais abrangente e estratégica em relação à pauta da agricultura familiar no Brasil.

Para os conselheiros a criação do CTAC de certa forma preencheu uma lacuna no sentido da participação social de forma mais ampla na região. De fato houve uma coincidência de interesses pela criação de um espaço que não tratasse apenas de assuntos de recortes temáticos específicos e municipais, mas que aglutinasse de forma mais democrática todos os entes públicos que deliberam sobre políticas públicas para produção familiar, afirmaram conselheiros. Essa foi uma manifestação bastante particular à região do Alto Acre e, sem dúvida, tributária do longo processo de mobilizações sociais anteriores, cuja face mais evidente foi o movimento seringueiro. O Conselho é o espaço, hoje, onde foi possível a oportunidade antes inexistente de diálogo entre governo e sociedade pela discussão em torno de políticas públicas voltadas para o apoio à produção familiar na região (representantes da RAMH e PESACRE).

Embora com uma longa caminhada ainda por traçar, o CTAC incorporou a participação da sociedade civil de forma bastante representativa considerando os atores sociais presentes, mas, sobretudo, a representação das emblemáticas organizações nele representadas. A definição de apoio às estruturas municipais<sup>17</sup> ligadas a agricultura familiar e as questões ambientais também foram destacadas pelos entrevistados, considerando ser uma região de forte apelo socioambiental e de fragilidades na conservação do meio ambiente. Por isso apoiar essas estruturas para que cheguem melhor aparelhadas junto às comunidades é de fundamental importância para o desenvolvimento local.

Outro destaque foi o processo de mobilização da região proporcionado pelas ações do conselho.

O fortalecimento do processo de mobilização da região se deu por meio de vários instrumentos atrativos e motivadores da participação

---

<sup>17</sup> Foram investidos recursos financeiros de diversas fontes para o aparelhamento das Secretarias Municipais de Meio Ambiente e Agricultura, para que estas operassem com melhor capacidade de atendimento às questões socioambientais em toda a região.

(assembleias, reuniões preparatórias, câmaras técnicas, encontros entre governo e sociedade, oficinas de capacitação) além da existência do próprio CTAC, a intensidade e clareza das discussões realizadas e das propostas sugeridas foi de grande importância (representante da CUT/AC).

A efetivação de ações deliberadas, ainda que em menor número, foram constatadas em diversas localidades da região como a instalação de feiras livres, silos com secadores de grãos, práticas agrícolas com uso de mecanização agrícola se reverteram no aumento da quantidade e da qualidade dos produtos da agricultura familiar destaca o (representante do CONDIAC).

De forma geral todos concordam na importância e no amadurecimento desse espaço e da própria sociedade civil na participação em torno das políticas públicas e muito dos destaques aqui elencados contribuíram bastante para a motivação à participação. Esse processo, embora ainda se ressinta de muitos ajustes prospera como um dos principais avanços em toda a região. Em consultas a atas, relatórios e documentos de planejamento foram verificados ainda aspectos importantes como: Mudança de atitude em relação ao planejamento e participação pública em órgãos públicos como o INCRA que tem participado e mostrado para a sociedade seus programas e projetos, assim como a busca de soluções para alguns problemas com o conselho territorial. Mesmo que algumas dessas atitudes partam de iniciativas individuais e não como uma ação institucional.

Outro aspecto trata-se da definição das prioridades e dos investimentos proposto pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável. Estes colaboram com prioridades discutidas nos Municípios e direcionados na busca de soluções compartilhadas no âmbito do CTAC em temáticas como: crédito rural, alternativas ao uso do fogo na preparação do solo de forma a evitar o acelerado processo de degradação ambiental, assistência técnica e conservação de estradas rurais, etc).

Maior interação com o Programa PROAMBIENTE<sup>18</sup>, inicialmente com a fusão do Conselho Gestor do PROAMBIENTE com o Conselho Territorial, ficando este último responsável para deliberar sobre os assuntos pertinentes ao Programa, que envolvia 400 propriedades de produtores familiares no Alto Acre.

### **3.4.2. Limites e Desafios**

Avaliar os limites e desafios implica em expor as contradições a que essas iniciativas estão submetidas. Compreendem desde os problemas e dificuldades operacionais como

---

<sup>18</sup> Programa coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente e que teve suas atividades encerradas no ano de 2009.

também políticos, de representação e de consolidação. Mas também em direção aos ambientes internos e externos.

A natureza setorial e fragmentada é outro elemento que deve ser analisado. Embora as orientações como vimos acima seja para uma atuação mais abrangente do conselho, este esteve sempre vinculado fortemente pela pauta da agricultura familiar. A consulta aos documentos produzidos pelo conselho (atas, relatórios, as convocações e ações de planejamento) revela esse aspecto de forma a se sobressair, mesmo com o PTC que traz em seu bojo ações diversas e não agrícolas, expandido a áreas como educação, saúde, segurança pública, pesquisa e infraestrutura, ainda assim não foi possível a inserção mais ampla na decisão dessas políticas, ou seja, o CTAC teve poucas oportunidades em deliberar sobre esse conjunto de ações dado que as mesmas, em grande medida já vinham previamente definidas. Tais limitações impactaram no desgaste do conselho em função da discussão de prioridades diversas, de interesse e caráter mais amplo para a região (conservação da bacia do rio acre e o desenvolvimento extrativista, assistência técnica, dinamização econômica local, etc.) propostas em plenário não foram consideradas pelos governos estadual e federal na opinião de entrevistados.

Outro item importante trata da dependência dos recursos da SDT/MDA que não se limitam a implantação das ações de políticas públicas de forma mais ampla, mas também o fomento à realização das atividades do CTAC. No período pesquisado as atividades do conselho foram financiadas por meio de convênios entre o governo federal por meio do MDA/SDT e o STTR de Brasília e o Consócio de prefeituras – CONDIAC. Os termos do convênio na modalidade de custeio constavam a realização de atividades de mobilização, transporte dos participantes da sociedade civil, impressão de folders, cartilhas e outros materiais, aquisição de combustível, alimentação, refeições, aquisição de material didático, locação de espaço para realização das plenárias e locação de equipamento de som. Por sua vez esse elemento revela também as dificuldades da sociedade civil consolidar-se como ator autônomo mediante a necessidade de manifestar seus interesses coletivos com liberdade durante o processo de deliberação e participação política (GUIMARÃES, 2008: 96).

O conselho ao longo de sua trajetória não buscou alternativas para desvencilhar-se dessa dependência e quando da retirada desse apoio se constatou um refluxo de participação da sociedade, na percepção de alguns conselheiros. É importante compreendermos que o apoio governamental é importante e deve ser canalizado para o fortalecimento do conselho,

no entanto, as responsabilidades por esse fortalecimento devem ser compartilhadas entre governo e sociedade.

A relação com o governo estadual é outro componente da complexa tentativa de entendimento das relações que sinaliza os limites e desafios do CTAC. As instituições da sociedade civil que o compõem tiveram suas origens em grande medida como resultado das lutas dos trabalhadores e trabalhadoras para permanecerem na região, pelo direito de uso da terra, da floresta e dos seus recursos nela existente, pela manutenção da cultura local política e fortalecimento das organizações sociais. Essa vinculação se estende ao Partido dos Trabalhadores que governa o Estado por 16 anos e que teve sua origem na capacidade de muitas dessas instituições em se mobilizarem, superarem os diversos seguimentos conservadores e antidemocráticos existentes no Estado.

O PT foi criado dentro do movimento social e por isso só teremos um governo forte se tivermos uma sociedade civil também forte. Não trata-se de enfrentamento ao governo, mas sim pauta-lo naquilo que acreditamos ser bom para o coletivo (representante do CNS).

Era de se esperar que houvesse sintonia entre um governo com essa formação e um espaço que possui como objetivo contribuir no processo de proposição e decisão das políticas públicas existentes na região. O que se configura é a presença burocrática e formal do estado por meio de seus representantes onde já adiantamos, se posicionam estão no limite da formalidade e sem muito compromisso em afirmar uma posição somatória por parte do governo. Dagnino (2002) contribui sobre essa análise explicitando que trata da importância da coincidência de propósitos entre Estado e sociedade civil para que tal coincidência possa gerar de maneira positiva efetivação de diversas experiências. Ainda de acordo com a autora, o compartilhamento de um projeto político participativo e democratizante pode estar nas mãos de indivíduos em posições de tomada de decisão no interior do aparato estatal e que podem se comprometer ou não individualmente com os projetos participatórios. Desse fato deriva a possibilidade de funcionamento ou inviabilização dos espaços públicos de participação. A declaração a seguir ilustra essa argumentação.

Uma vez presente, as representações governamentais, apenas apresentam seus programas e projetos e logo se retiravam. Órgãos importantes como SEAPROF, IDAF, SEAP que são responsáveis pelas pastas que tratam da pauta da agricultura familiar, ausentam-se em momentos cruciais de discussão e definição das ações estratégicas regionais tratadas em plenário” (representante RAMH).

O representante do CNS, por sua vez afirma:

Nenhuma ação estratégica do governo estadual passa em discussão pelo conselho dentre estes: programa de manejo florestal madeireiro, fábrica de piso de madeira, usina de preservativos masculinos, usina de beneficiamento de castanha localizadas em Xapuri e Brasiléia, dentre outros programas de grande investimento regional. O Governo estadual elabora seus planos de desenvolvimento regional, mas não passa pelo CTAC no caso do Alto Acre e Capixaba. O Governo do estado não reconhece o CTAC como espaço de tomadas de decisões (representante do CNS).

Por outro lado o que parece está posto a prova é capacidade de organização e preparação das organizações no diálogo com os governos e nesse caso os três níveis de governo. Há poucas décadas a região do Alto Acre e seus movimentos atuantes no cenário político, se manifestava de forma reivindicativa num ambiente pouco favorável e recheado de dinâmicas impeditivas à participação. Com os novos instrumentos institucionalizados, a forma de atuação deveria ocorrer no âmbito das arenas participativas. De que forma, como e com intensidade e lançando mão de que mecanismos é um desafio contemporâneo posto para a sociedade.

O debate das grandes demandas regionais discutidas no conselho com a ausência do Governo local tem proporcionado um lento e constante desgaste com um consequente isolamento. A capacidade de realização do governo estadual aliada a sua estrutura governamental instalada nos municípios poderia proporcionar uma boa chance para a operacionalização das demandas apontadas pelo conselho, a ausência de coincidência de propósitos entre Estado e sociedade civil tem sido um fator determinante para esse descompasso.

Há diversas hipóteses que demandam maior aprofundamento dentre as quais que organizações da sociedade civil se ressentem de propulsão suficiente para alavancar um processo de debate mais estruturado, talvez pela ausência de uma bandeira de luta consistente capaz de mobilizar a todos ou mesmo pelas alianças pessoais e políticas construídas ao longo da história de luta da região, a simples ausência de projeto político pode estar ocorrendo. Ou por outro lado que fatores ligados ao processo de formação do conselho tenha se destinado de forma específica e pontual sem a ampliação para setores mais amplos da sociedade.

Ao analisar as dinâmicas internas do CTAC em relação à participação e do ponto de vista da formulação de ideais e de um espaço democrático, podemos creditar um avanço parcial. No entanto, em relação aos fatores externos ligados a comunicação com a sociedade local, maior interação com as organizações e não apenas com seus representantes, articulações

mais horizontais com setores estratégicos e o maior engajamento dos setores dos governos municipais e estadual poderiam dar outra forma as dinâmicas participativas locais.

Por outro lado, os desafios de fazer com que o vigor da criação desses espaços converta-se em resultados capazes de sustentar discussões públicas dialogadas e pactuadas com intervenções decisivas nas políticas públicas, nos parece na ordem do dia. Para tanto, entendemos ser de fundamental importância levar em consideração as lacunas citadas por Gohn (2003) e Tatagiba (2012) que merecem intensas análises e visão proativa: Criação de mecanismos que garantam o cumprimento de seu planejamento; estabelecimento claro dos limites e das possibilidades decisórias dos conselhos; ampla discussão sobre as restrições orçamentárias e suas origens; discutir a frágil ancoragem institucional e societária dessas instâncias; dar publicidade aos conselhos para além das organizações da sociedade civil diretamente envolvidas; controle do Estado sobre a agenda temática dos conselhos; a recusa do Estado em partilhar o poder de decisão.

A natureza dos avanços e dos desafios é diversificada e apesar de uma longa caminhada ainda por traçar, o CTAC incorporou a participação social e de forma bastante representativa, considerando os atores sociais presentes, mas, sobretudo, a representação das emblemáticas organizações nele representadas. Para os conselheiros a criação do CTAC de certa forma preencheu uma lacuna no sentido da participação social de forma mais ampla na região. De fato houve uma coincidência de interesses pela criação de um espaço que não tratasse apenas de assuntos de recortes temáticos específicos e municipais, mas que aglutinasse de forma mais democrática todos os entes públicos que deliberam sobre políticas públicas para produção familiar da região. Essa foi uma manifestação bastante particular à região do Alto Acre e, sem dúvida, tributária do longo processo de mobilizações sociais anteriores, cuja face mais evidente foi o movimento seringueiro.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Vivemos no período atual, mais um momento de recrudescimento do histórico processo de mobilização nacional em torno da política e de questões sociais com as frequentes manifestações populares sob diversificadas ‘bandeiras’ organizadas pelos mais variados seguimentos da sociedade. O processo de mobilização e articulação agora ocorre via redes sociais na internet com pautas difusas e pouco estruturadas em torno de temas como ética na política, contra corrupção, inflação, a favor e contra o governo da presidente da república e até pela volta da ditadura militar. Tais fenômenos de manifestação passam a integrar, mesmo considerando suas virtudes, vícios e interesses diversos, o rol de ações realizadas ao longo da história democrática do Brasil. O País enfrenta dificuldades em função de vários fatores relacionados ao direcionamento político e econômico com grandes reflexos na atuação das organizações da sociedade civil. Percebe-se com clareza a descrença nos partidos políticos e, por conseguinte o descrédito nas instituições que compõem o marco da democracia representativa. Mesmo com as conquistas consagradas na constituição cidadã de 1988 que em muito preconiza a participação cidadã e os espaços institucionais participativos, parece ter sido absorvida em alguns aspectos, por processos sociais econômicos, políticos e culturais inspirados no espírito neoliberal e globalizados, com ingerência direta em qualquer estrutura que conduza aos princípios participativos, associativo e que signifique a partilha de poder ou que conduza a participação da sociedade nos processos decisórios em torno de políticas públicas. A não aprovação do Projeto Lei nº 649, de 2011, na Câmara dos Deputados de regulamentação que visava apoiar as instituições da sociedade civil é um reflexo dessas heranças conservadoras ainda muito presente em nossas mais importantes instâncias governamentais de decisão como o congresso nacional, mesmo considerando que de forma intencional o projeto de lei tenha sido submetido em plenário na câmara federal em um momento de crise institucional do atual governo e desde sempre, da classe política nacional.

Nesse contexto, torna-se importante destacar que as bases teóricas que inspiraram esse trabalho revelam que esse contexto não se traduz em certa medida numa novidade, já que outros momentos de nossa história grande parte desses fatos ocorreram. Por outro lado, não podemos aderir ao fatalismo de que estamos perdidos e sem saídas, e ao mesmo tempo, desconsiderar os avanços conquistados durante todo o processo de democratização ou ainda não reconhecer o amadurecimento dos já experientes conselhos de políticas públicas como demanda da sociedade e um dos componentes importantes da construção democrática do

Brasil. Concordamos com Tatagiba (2012), ao afirmar, a respeito de que os conselhos se converterem, ao longo das últimas décadas, como um tema relevante nos debates sobre democracia e sua contribuição efetiva para projetar a categoria sociedade civil no centro das formulações teóricas sobre as responsabilidades das democracias contemporâneas.

No estudo realizado, constatou-se que atuação do CTAC proporcionou alguns avanços significativos, mesmo considerando a resistência dos governos municipais e estadual, assim como outros desafios:

- a) Proporcionou a socialização e ampliação de discussões de abrangência regional e estadual importantes, antes feitas apenas de forma específica e sem o conhecimento da sociedade, como no caso das ações de saúde, cultura, infraestrutura geral, espaço adequado para tratamento de dependentes químicos. Mesmo considerando que poucas decisões em torno dessas temáticas tenham sido deliberadas no conselho;
- b) Da mesma forma possibilitou discussões e exposição de ações planejadas de órgãos públicos Estaduais e Federais, a exemplo do INCRA, EMBRAPA, Instituto Estadual de Educação D. Moacyr, Prefeituras e órgãos governamentais;
- c) Identificação e apoio de demandas de infraestrutura importantes para os setores extrativistas, ribeirinhos e produtor familiar, a exemplos de apoio a estruturação de diversas feiras de exposição de produtos da agricultura familiar, aquisição de equipamentos para transporte da produção e de pessoas em localidades de difícil acesso, ações de recuperação de áreas alteradas;
- d) Na área social foram potencializadas ações em diversas frentes e que inclusive possibilitou o conhecimento de regras e procedimentos antes desconhecida do conjunto da sociedade, a exemplo das regras e procedimentos para implantação de farmácia popular.

Do ponto de vista dos desafios constam:

Dificuldades de visualizar os resultados do principal programa que Programa por ser muito abrangente e sem um processo metodológico claro de acesso nos municípios sobre o monitoramento e avaliação do Programa;

- a) Não existência de mecanismo de controle por parte do conselho das ações deliberadas ou discutidas em plenário e aplicadas pelos órgãos governamentais;
- b) Baixo número de ações efetivamente deliberadas pelo conselho, sendo restrito apenas ao PROINF (MDA);

- c) A estratégia de execução do Programa PTC, mais focado no volume dos recursos em detrimento da articulação política e da politização dos conflitos; Além disso, foi destinada pouca atenção por parte da coordenação nacional do PTC, aos aspectos de articulação política com o Governo do Acre que aderiu ao Programa apenas no âmbito da formalidade, com descompromisso no apoio a execução;
- d) Ausência de um programa continuado de formação de conselheiros com o objetivo de qualificar a participação;
- e) Existência de baixa capacidade técnica das prefeituras que em grande medida era responsável pela elaboração e celebração de convênio que materializavam os projetos deliberados. Contando ainda com frequentes situações de inadimplência das mesmas junto a suas obrigações constitucionais, o que as impediam de deliberação de convênios com o Governo Federal;
- f) Conselheiros do CTAC também eram integrantes de outros espaços colegiados como: (Conselho Tutelar, Conselho de Saúde e de Educação, Conselhos Municipais de Meio Ambiente), o que por vezes dificultava o quórum mínimo para realização das plenárias;

Por isso mesmo para este conselho entre outras coisas enfrentar a grande força do Estado na definição das políticas públicas é um dos grandes desafios que depende de alguns fatores e, sobretudo, mudança de atitude das organizações da sociedade civil.

Percebe-se a necessidade da retomada da missão institucional de organização emblemáticas no processo de luta na região como é o caso do Conselho Nacional das Populações Extrativistas (CNS), Federação dos Trabalhadores do Acre (FETACRE), assim como seus sindicatos filiados, por meio do estabelecimento de uma causa que lhe fugiram do campo de visão e a revisão da postura institucional e das relações políticas das organizações da sociedade civil com o Estado.

Com o estudo realizado, observa-se que o papel da sociedade civil em relação ao Estado se recente de autonomia que por sua vez conduz o conselho a manter-se autolimitado, com dificuldades de influenciar nas formulações e decisões em torno de políticas públicas. É possível que organizações da sociedade civil com posicionamento autônomo possam gerar espaços de participação como o CTAC com forte abertura para discussões com resultados concretos. A contradição fica por conta da grande capacidade e relevância política de posse das organizações locais, com poder de fogo suficiente para busca coincidência de propósitos entre Estado e Sociedade civil.

Retomando o debate sobre as dinâmicas internas do CTAC em relação à participação e do ponto de vista da formulação de ideias e de um espaço democrático, podemos creditar avanços como já elencados anteriormente. No entanto, em relação aos fatores externos ligados a comunicação com a sociedade local, ainda requer esforços complementares no tocante a dar maior visibilidade das ações discutidas e deliberadas. A utilização de audiências públicas envolvendo outros setores com temáticas atrativas e de grande interesse coletivo e de abrangência regional poderia ser alternativa a ser pensada como uma das formas de fomentar a apropriação do conselho pela sociedade.

Aliado a essa possibilidade, pode-se propiciar maior interação com as organizações e não apenas com seus representantes que compõem o conselho, mobilizando-as para a realização de articulações mais horizontais com setores estratégicos na busca de maior engajamento dos setores dos governos municipais e estadual.

Ficou claro nesse estudo, o reconhecimento dos envolvidos sobre o relevante papel do CTAC para a região do Alto Acre e Capixaba, que se baseia nas constantes relações de conflituosas que caracterizam a própria região. A convivência e a capacidade das organizações locais sejam elas Estado ou sociedade em transformar os conflitos em energia convergente em direção à democratização das políticas públicas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACRE, Frente Popular do. *Propostas da Frente Popular para o Governo do Estado do Acre (2011-2012)*. Rio Branco, Acre, 2010.

ACRE, Governo do Estado do. Programa Estadual de Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Acre. *Zoneamento Ecológico-Econômico do Acre Fase II: documento Síntese - Escala 1:250.000*. Documento Síntese do ZEE, Rio Branco: SEMA, 2010, 356.

ACRE. Governo do Estado do Acre. Fundação de Tecnologia do Estado do Acre - FUNTAC. *Atlas do Estado do Acre*. Rio Branco-AC: FUNTAC, 2008.

ALLEGRETTI, Mary. *A Construção social de políticas públicas. Chico Mendes e o movimento dos seringueiros*. Tese de doutorado. Desenvolvimento e Meio Ambiente n° 18, 2008: 39-59.

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. *Os Conselhos Gestores sob o crivo da política: Balanços e perspectivas*. Serviço Social e Sociedade, Jan/Mar de 2012: 68-92.

AVRITZER, Leonardo. Orçamento Participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, Evelina (org). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

BAIERLE, Sérgio Gregório. A explosão da experiência: emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre. In: ALVAREZ, Sonia E.; DAGNINO, Evelina. et al. (org). *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras*. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

BAQUEIRO, Marcelo. *Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil*. Revista de sociologia política, 2003: 83-108.

BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*. Lisboa, Portugal: Edições 70, LDA, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Colegiados Territoriais: Guia para organização social dos territórios*. Brasília: Documentos de Apoio n° 05, 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais*. Brasília, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Marco Referencial para o Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais*. Brasília: Série Documentos Institucionais, 01, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil*. Brasília: Documento Institucional n 01, 2010.

CICONELLO, Alexandre. *A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil*. Disponível em <<http://www.cdes.gov.br/estudo/7208/a-participacao->

[social-como-processo-de-consolidacao-da-democracia-no-brasil-alexandre-ciconello.html](http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/10303_Cached.pdf)>.

Acesso em 10 de janeiro de 2015.

DAGNINO, Evelina. *Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa*. Política e sociedade n° 5, p. 139-164, outubro de 2004. Disponível em: <[http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/10303\\_Cached.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/10303_Cached.pdf).> Acesso em 02 de jan. de 2015.

DAGNINO, Evelina. et al. (Org). *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras*. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

DAGNINO, Evelina. *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DELGADO, Nelson Giordano; BONNAL, Philipe; LEITE, Sérgio Pereira. *Desenvolvimento Territorial: Articulação de Políticas Públicas e Atores Sociais*. Rio de Janeiro: IICA/Fórum DRS, 2007.

DIAS, Marcelo Miná, MEDEIROS, Leonildes Servolo. Introdução. *Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil*. Sérgio Pereira Leite... [et.al] (autores); Carlos Miranda e Breno Tibúrcio (organizadores). Brasília: IICA, 2011.(Série desenvolvimento rural sustentável; v.14).

ESTEVES, Benedita Maria Gomes. *Do "manso" ao Guardião da Floresta*. Rio Branco: Edufac, 2010.

FAVARETO, Arilson. *A abordagem territorial do desenvolvimento rural: mudança institucional ou inovação por adição?* . Brasília: Estudos Avançados, V.24, p. 229-319, 2010.

FAVARETO, Arilson. at al. *Política de Desenvolvimento Territorial no Brasil: avanços e desafios*. Brasília: IICA (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.12) 220 p., 15x23 cm., 2010.

FAVARETO, Arilson. et al. *Política de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil: avanços e desafios I*. Brasília: Série Desenvolvimento Sustentável: v 12, 2010.

FAVARETO, Arilson. et al. *Política de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios*. Brasília: Série Desenvolvimento Sustentável, 2010.

FRANÇA, Raimundo. *Acre: entre o velho e o novo*. São Paulo: Baraúna, 2010.

GERALDI, Juliano. *Análise Conceitual da Política de Territórios Rurais: O Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil*. Planejamento e Políticas públicas, julho-dezembro de 2012.

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. Coleção questões da nossa época. 2º ed. Vol.84. São Paulo: Cortez, 2003.

- GOHN, Maria da Glória. *Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica*. 2. ed - (Coleção questões da nossa época ; v.84) . São Paulo: Cortez, 2003.
- GOHN, Maria da Glória. *Teoria dos Novos Movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Loyla, 1997.
- GOHN, Maria da Glória. *Movimentos sociais no início do século XXI: antigos e novos atores sociais* / Maria da Glória Gohn, (organizadora). Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.
- GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. Coleção questões da nossa época. 4º ed. Vol.32. São Paulo: Cortez, 2011.
- GUIMARÃES. Aline Amorim Melgaço. *Democracia Possível: espaços institucionais, participação social e cultura política*. Dissertação de mestrado. Campinas, SP: Alínea, 2008.
- IPEA. Planejamento e política públicos. Brasília: IPEA, 1989.
- LEITE, Sérgio Pereira; MIRANDA, Carlos; TIBÚRCIO, Breno (org.). *Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil*. (Série desenvolvimento sustentável). Brasília: Cidade Gráfica e Editora LTDA, 2011.
- LEITE, Sérgio Pereira,; et al. *Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil*. Brasília: Série Desenvolvimento Sustentável, 2011.
- MAIA, José Sávio da Costa. *A Florestania, o Desenvolvimento (in) Sustentável e as novas Fronteiras da Sóciobiodiversidade no Vale do Rio Acre na virada do Século XX: O caso dos extrativistas*. Tese de doutorado. Porto Alegre, 2009.
- MARCHESE, Daniela. *Eu entro pela perna direita: espaço, representação e identidade do seringueiro no Acre*. Dissertação de mestrado. Rio Branco: Edufac, 2005.
- MARTINELLO, Pedro. *A Batalha da Borracha na Segunda Guerra Mundial*. Rio Branco: Edufac, 2004.
- MILANI, Carlos R.S. *O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias*. Revista da Administração Pública, 2008: 7551-79.
- MIRANDA, Juliana Paula. *Identidade Territorial e Organização Social: Reserva Cazumbá-Iracema no município de Sena Madureira/Acre*. Dissertação de mestrado. Brasília, 2006.
- PASSARO JR, Eduardo. *Um Contexto Histórico e Sócio-ambiental dos Povos da Floresta do Acre: ensaio sobre história recente desses povos e as políticas públicas estaduais do "governo da floresta"*. Rio Claro: Biblioteca da UNESP, 2012.
- PAULA, Elder Andrade de, SILVA, Silvio Simione da. *História do Acre e do Mundo - Movimentos Sociais na Amazônia Brasileira: 20 anos Sem Chico Mendes*. Disponível em <<http://eduardoeginacarli.blogspot.com.br>>, acesso em 15 de setembro de 2014.

PAULA, Elder Andrade de.; SILVA, Silvio Simeone da,. *Trajetórias da Luta Camponesa na Amazônia-Acreana*. Rio Branco: Edufac, 2006.

PAULA, Elder Andrade de. *O Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais e a Luta pela Terra: conquistas e retrocessos*. Revista NERA – ANO 7, N. 5 – Agosto/Dezembro de 2004. Disponível em <<http://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/1473/1449>>. Acesso em 20 outubro de 2014.

PERICO, Rafael Echeverri; MARIA, Pilar Ribeiro. *Ruralidade, Territorialidade e Desenvolvimento Sustentável*. Brasília: IICA, 2005.

PINHEIRO, Francisco de Moura. Florestania - A Cidadania da Floresta Vista a Partir dos Conceitos de Biopolítica. In: XXXIII CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO. Caxias do Sul, RS – 2 a 6 de setembro de 2010. Disponível em <<http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2010/resumos/R5-2515-1.pdf>>

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*/Robert D. Putnam, com Robert Leonardi e Raffaella Y. Nanetti; tradução Luiz Alberto Monjardim. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

RANZI, Cleuza Maria Damo. *Raízes do Acre*. Rio Branco: Edufac, 2008.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Organizador – 2º ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa* 2º Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta. Companhia das Letras, São Paulo, 2000.

SILVA, Sheila Maria Palza. *Políticas Públicas e Ambientalismo no Agroamazônico: um estudo de caso do Acre (1999-2010)*. Rio de Janeiro, Setembro de 2012.

SILVA, Silvio Simione da. *Resistência Camponesa e Desenvolvimento Agrário: uma análise a partir da realidade amazônico-acreana*. Rio Branco: Edufac, 2011.

SOBRINHO, Pedro Vicente Costa. *Capital e Trabalho na Amazônia Ocidental*. Rio Branco: Cortez, 1992.

SOUSA, Carlos Alberto Alves de. *História do Acre*. Rio Branco. 2008.

SOUSA, Carlos Alberto Alves de. *História do Acre: novos temas, nova abordagem*. Rio Branco, Editor Carlos Alberto Alves de Souza, 2005.



TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In DAGNINO, Evelina (org). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TATAGIBA, Luciana. *Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate*. Revista Sociologia Política. Curitiba, 25. p -209-213, nov. 2005.

TEIXEIRA, Celso Elenaldo. *O Local e o Global: limites e desafios da participação cidadã*. São Paulo; Recife; Salvador: CORTEZ; EQUIP; UFBA, 2001.

## APÊNDICE

### APÊNDICE A – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS COM OS ATORES INSTITUCIONAIS

Data da entrevista:

Local:

Nome:

Instituição:

Função que ocupa em sua instituição:

1. Em sua opinião, o que caracteriza a participação social em conselhos públicos como o CTAC?
2. Há quanto tempo participa do CTAC? Poderia falar um pouco da história do Conselho e de sua própria trajetória de participação?
3. Tem alguma característica no CTAC que considera especial? qual?
4. O Sr. (a) participa de outros conselhos?
5. Em sua opinião, qual deve ser o papel do CTAC e de seus conselheiros?
6. Como o(a) Sr. (a) avalia o processo de participação da sociedade civil no âmbito do CTAC?
7. Todas as ações de políticas públicas voltadas para agricultura familiar desenvolvidas na região do Alto Acre e Capixaba, são discutidas no CTAC? Por quê? Cite algumas dessas políticas.
8. Quais foram as principais ações de políticas públicas trazidas pelos governos municipal, estadual e federal para discussão no CTAC?
9. Ficou claro qual o seu papel diante das demandas de políticas públicas discutidas no CTAC?
10. O CTAC possui calendário de agendas dos encontros de forma sistemática? A agenda é cumprida?
11. O CTAC possui pauta própria e independente? se não, explique.
12. De que forma ocorre o acesso dos conselheiros às informações pertinentes às políticas públicas para a produção familiar discutidas no CTAC?
13. Existe alguma questão já debatida no CTAC que o senhor (a) sentiu dificuldades para discuti-la? Qual? Por que?
14. O CTAC realizou alguma atividade de capacitação para os seus conselheiros? Se sim, qual?
15. O Sr. (a) conhece o regimento interno? Já fez uso do regimento interno para auxílio aos debates em plenário? Se sim, pode contar como foi?
16. Como o Sr. (a) avalia sua participação neste conselho?
17. Quais foram as propostas trazidas pelo Sr. (a) para as discussões no CTAC? Como foram acolhidas e encaminhadas? Enfrentou resistências, estabeleceu alianças? Quais foram seus principais opositores e aliados?

18. Como são tratados os conflitos internos no CTAC? Há conflitos persistentes entre sociedade civil e Governo? Fale a respeito dessas relações e a forma como são geridos os conflitos?
19. Quais têm sido as estratégias de articulação utilizadas para definição de ações públicas a serem desenvolvidas na região?
20. Em sua opinião, quais as principais conquistas obtidas dos debates realizados no CTAC?
21. As deliberações, recomendações ou proposições tomadas pelo CTAC têm sido acatadas pelos gestores públicos? Por quê? O (a) Senhor (a) poderia dar exemplos?
22. O Sr. (a) considera a existência do CTAC importante no processo de desenvolvimento para a região do Alto Acre e Capixaba? Por quê?
23. Em sua opinião, as questões debatidas no CTAC têm trazido melhorias para as comunidades do Alto Acre e Capixaba? Se sim, quais?