



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE HUMANIDADES
UNIDADE ACADÊMICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

DESEMPENHO INSTITUCIONAL E A SUPERAÇÃO DOS
DILEMAS SOCIAIS EM ASSENTAMENTOS DO SEMI-ÁRIDO
PARAIBANO

Roberto de Sousa Miranda

Orientador: Dr. Luis Henrique Hermínio Cunha

CAMPINA GRANDE-PB
2007

ROBERTO DE SOUSA MIRANDA

DESEMPENHO INSTITUCIONAL E A SUPERAÇÃO DOS
DILEMAS SOCIAIS EM ASSENTAMENTOS DO SEMI-ÁRIDO
PARAIBANO

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito para obtenção do título de Mestre em Sociologia.

Orientador: Dr. Luis Henrique Hermínio Cunha

CAMPINA GRANDE-PB
2007

DIGITALIZAÇÃO:
SISTEMOTECA - UFCG

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL DA UFCG

M627d
2007

Miranda, Roberto de Sousa

Desempenho institucional e a superação dos dilemas sociais em assentamentos do semi-árido paraibano/ Roberto de Sousa Miranda. – Campina Grande-PB, 2007.

145f.: il

Referências

Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Humanidades.

Orientador: Luis Henrique Hermínio Cunha

1. Assentamentos rurais 2. Instituições 3. Desempenho Institucional 4. Ação Coletiva I. Título

CDU – 316.334.55

ROBERTO DE SOUSA MIRANDA

DESEMPENHO INSTITUCIONAL E A SUPERAÇÃO DOS
DILEMAS SOCIAIS EM ASSENTAMENTOS DO SEMI-ÁRIDO
PARAIBANO

Dissertação apresentada em ___27/___02/___2007_.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Luis Henrique Hermínio Cunha (UFCG/CH/PPGS – Orientador)

Prof. Dr. Fernando Garcia (UFCG/CH/UAE – Ex. Externo)

Prof. Dr. Roberto Vêras de Oliveira (UFCG/CH/PPGS – Ex. Interno)

Profa. Dra. Ramonildes Alves Gomes (UFCG/CH/PPGS – Ex^a. Suplente)

CAMPINA GRANDE-PB
2007

Aos meus pais,
José Mário e Arcangela

AGRADECIMENTOS

Para elaborar este trabalho contei com a ajuda de inúmeras pessoas, que me estimularam e apoiaram nas horas mais difíceis, e não mediram esforços para que eu seguisse em frente e concluísse o mestrado.

Agradeço imensamente ao amigo e orientador Luis Henrique Cunha, de quem recebi a orientação necessária para a elaboração da dissertação e que mais uma vez, mesmo durante suas férias, disponibilizou-se a fazer parte dessa empreitada. A ele não tenho como agradecer a altura da sua disponibilidade.

À amiga, companheira e namorada Kaliane de Freitas Maia, que esteve ao meu lado nos momentos mais difíceis e partilhou comigo as grandes conquistas vividas no final de 2006, e vem acompanhando toda a minha trajetória acadêmica.

Aos meus pais, José Mario e Arcângela, que desde o início incentivaram a minha saída de Balsas (Maranhão), para a distante Campina Grande e apoiaram-me afetivamente e materialmente. Às minhas irmãs, Rosane e Mirian, que tanto respaldaram as minhas escolhas e sentiram minha ausência.

A Dilei, membro da direção estadual do MST da Paraíba, que fez os primeiros contatos com as famílias dos assentamentos José Antônio Eufrosino e Osiel Pereira para que eu pudesse iniciar a pesquisa.

Aos assentados Lito, Suzi, Dona Preta, Seu Pereira, Seu Assis, Seu Santos, Pitu, Laudemir e Chiquinho, do assentamento José Antônio Eufrosino; Adilma, Anilda, Dona Inês, Cleonice, Rosivan, Ricardo e Vânia, do assentamento Osiel Pereira; que tão bem me receberam, ajudaram-me a andar pelos assentamentos durante o trabalho de campo e contribuíram para a conclusão desse trabalho.

Ao amigo Aldo Manoel Branquinho Nunes que me acompanhou e me ajudou durante todo o trabalho de campo no assentamento José Antônio Eufrosino. Em julho de 2006, durante 15 (quinze) dias fomos para o assentamento na sua Honda 125cc de 1981, a "Niquilina", que sofria para suportar nosso peso.

A todos os meus professores, que forneceram as ferramentas teóricas e metodológicas necessárias à conclusão do mestrado: à prof^ª. Magnólia Gibson; prof^ª. Nazaré Wanderley; ao prof. Lemuel Guerra; ao Prof. Roberto Veras; à prof^ª. Kátia; ao prof. Luis Henrique Hermínio Cunha; e à amiga e professora Ramonildes Alves Gomes, que apesar de não ter sido minha professora, deu importantes contribuições teóricas e metodológicas.

Aos meus amigos e colegas de mestrado, pelos momentos de reflexão teórica e descontração (festas). Aos funcionários do PPGS, Rinaldo, Joãozinho, Zezinho, Lindecia e Rosicle, pela ajuda prestada.

Aos amigos Fabya, Felipe, Paulo e Altomar pelas conversas e esclarecimentos prestados em relação à organização formal do MST e pelas festas e churrascos.

E, especialmente, aos amigos e amigas – Luis, Rá, Valesca, Clarissa, Aldo, Kennedy, Giancarlo, Tiago, Micheline, Lemuel, Tyrone, Janne Kelly, Myrceia, Nara – que participaram das festas realizadas no meu apartamento. As lembranças me acompanharam eternamente, foi ótimo beber, dançar e conversar com todos vocês.

Por fim, agradeço ao apoio institucional e financeiro do CNPq, da Província Marista do Brasil Centro-Norte, do NEAD e do PROCAD. As contribuições foram pontuais e de suma importância para a elaboração e conclusão da dissertação.

RESUMO

Palavras-chave: Assentamentos Rurais, Instituições, Desempenho Institucional e Ação Coletiva.

Os estudos sobre a política de reforma agrária no Brasil e os processos de constituição dos assentamentos rurais têm dado pouca ênfase às dinâmicas institucionais como parte dos esforços das famílias assentadas em consolidar as áreas reformadas e viabilizarem-se enquanto agricultores familiares. Este trabalho analisa a relação entre a construção de arranjos institucionais, os processos de tomada de decisão e a superação dos dilemas da ação coletiva, adotando a noção de desempenho institucional, sob inspiração do neo-institucionalismo. Representa um esforço de reflexão, teoricamente fundamentado, sobre as dinâmicas institucionais constituintes dos assentamentos **José Antônio Eufrosino e Osiel Pereira**, localizados no semi-árido paraibano. A vida das famílias num assentamento implica na realização, cotidiana, de diferentes ações coordenadas e diversos momentos de tomada de decisão coletiva. Nos primeiros anos, principalmente, as demandas e as escolhas a serem feitas são significativamente grandes, e os custos sociais a elas relacionados normalmente altos. Nos assentamentos estudados, o desempenho institucional (qualidade da dinâmica institucional) foi avaliado com base em cinco diferentes campos de ação coletiva das famílias assentadas: 1) o parcelamento (definição do tamanho e localização dos lotes de cada família); 2) a elaboração do Plano de Desenvolvimento do Assentamento; 3) a regulação do uso e acesso aos recursos naturais apropriados coletivamente; 4) a organização e comercialização da produção; e 5) a execução do crédito para a construção das casas. O estudo mostra que o vácuo de instituições efetivas nos primeiros anos de criação dos assentamentos impede a resolução de conflitos e abre espaço para tomadas de decisão pouco participativas. Por outro lado, revela também que há um esforço de construção de instituições mais efetivas, propiciado pela aprendizagem e reformulação das instituições (principalmente formais) existentes, que abrem novas possibilidades para a ação coletiva nestas áreas.

ABSTRACT

Key-words: Rural Establishments, Institutions, Institutional Performance and Collective Action.

Studies on Agrarian Reform Policies in Brazil and on processes of constitution of rural settlements have done a weak emphasis to institutional dynamics as part of the efforts that settled families have done in order to consolidate the occupied areas and to make their living as family farmers. This dissertation analyses the relation among the building of constitution of institutional arrangements, some of make decision processes and the overwhelming of collective action dilemmas, adopting the notion of institutional performance, inspired in the neo-institutional perspective. This work represents a theoretical effort to reflect on institutional dynamics of two rural settlements, denominated **José Antônio Eufrosino e Osiel Pereira**, located in the Semi-Arid of Paraíba, Brazil. In those rural settlements, the institutional performance (the quality of institutional dynamics) was assessed taking as basis five collective action fields in which the settled families has acted: 1)the slices resulted of the Land Reform (definition of size and localization of parts destined to each family); 2)The elaboration of Rural Settlement Development Plan; 3)the control of use and access to natural resources, collectively appropriated; 4) the organization an commercialization of the production; and 5) the offering of credit to be used in building houses. Our study shows that the vacuum of effective institutions in the beginnings of settlement makes difficult the conflicts management, opening space to make decision processes with low degree of the involved subjects participation. On the other side, it reveals as well that there is an effort to build more effective institutions, which open new possibilities of collective action in those areas.

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Localização do PA José Antônio Eufrosino, no Estado da Paraíba	71
Mapa 2 – Localização do PA Osiel Pereira, no Estado da Paraíba	100

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Área do PA José Antônio Eufrosino	72
Figura 2 – Organograma do novo modelo organizacional do MST	78
Figura 3 – Esferas de tomada de decisão no PA José Antônio Eufrosino.....	81
Figura 4 – Área do PA Osiel Pereira	101
Figura 5 – Esferas de tomada de decisão no PA Osiel Pereira.....	111

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Procedência das famílias do PA José Antônio Eufrosino	70
Gráfico 2 – Frequência de participação dos assentados nas reuniões dos núcleos de família (PA José Antônio Eufrosino).....	79
Gráfico 3 – Frequência de participação dos assentados nas assembléias da associação (PA José Antônio Eufrosino)	80
Gráfico 4 – Frequência de participação dos assentados nas assembléias da associação, estratificado, por núcleo (PA José Antônio Eufrosino).....	80
Gráfico 5 – Procedência das famílias do PA Osiel Pereira	104
Gráfico 6 – Frequência de participação dos assentados nas reuniões dos núcleos de família (PA Osiel Pereira).....	109
Gráfico 7 – Frequência de participação dos assentados nas assembléias da cooperativa (PA Osiel Pereira)	109
Gráfico 8 – Frequência de participação dos assentados nas assembléias da cooperativa, estratificado, por núcleo (PA Osiel Pereira).....	110

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Faixa etária dos assentados do PA José Antônio Eufrosino	73
Tabela 2 – Escolaridade dos assentados do PA José Antônio Eufrosino	73
Tabela 3 – Faixa etária dos assentados do PA Osiel Pereira	105
Tabela 4 – Escolaridade dos assentados do PA Osiel Pereira	105

LISTA DE SIGLAS

APP – Área de Preservação Permanente
AS-PTA – Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa
ASA – Articulação do Semi-Árido
ATECEL – Associação Técnico-Científica Ernesto Luiz de Oliveira Júnior
ATRABJ – Associação dos Trabalhadores Rurais do Assentamento Bom Jesus
ATRAJAE – Associação dos Trabalhadores Rurais do Assentamento José Antônio Eufrosino
ATRAOP – Associação dos Trabalhadores Rurais do Assentamento Osiel Pereira
BNB – Banco do Nordeste do Brasil
CEB – Comunidade Eclesial de Base
CH – Centro de Humanidades
CM – Cognitivist Model
CNPq – Conselho Nacional de Pesquisa
CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura
COOPAP – Cooperativa Agropecuária do Assentamento Osiel Pereira Ltda.
COOPTECARA – Cooperativa de Prestação de Serviços Técnicos dos Assentamentos da Reforma Agrária
CPA – Cooperativa de Produção Agropecuária
CPS – Cooperativa de Prestação de Serviços
CPT – Comissão Pastoral da Terra
CRB – Confederação Rural Brasileira
EDUFF – Editora da Universidade Federal Fluminense
EDUNESP – Editora da Universidade Estadual de São Paulo
EDUnB – Editora da Universidade de Brasília
EDUSP – Editora da Universidade de São Paulo
EMATER – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ENGERH – Engenharia, Geoprocessamento e Recursos Hídricos Ltda.
FETAG – Federação dos Trabalhadores da Agricultura
GPAF – Grupo de Pesquisa em Agricultura Familiar
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente
IICA – Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

MC – Modelo Cognitivista
MDA – Ministério de Desenvolvimento Agrário
MIRAD – Ministério Extraordinário da Reforma Agrária e do Desenvolvimento Rural
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra
NEAD – Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural
NF – Núcleo de Família
ONG – Organização Não-Governamental
PA – Projeto de Assentamento
PAE – Projeto de Assentamento Extrativista
PAPP – Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural
PCB – Partido Comunista Brasileiro
PDA – Plano de Desenvolvimento do Assentamento
PNRA – Plano Nacional de Reforma Agrária
Polonordeste – Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste
PPGS – Programa de Pós-Graduação em Sociologia
PRA – Plano de Recuperação do Assentamento
PROCAD – Programa de Cooperação Acadêmica
Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
RB – Relação de Beneficiários
SCA – Sistema Cooperativista dos Assentados
SRD – Sociedade Rural Brasileira
STR – Sindicato dos Trabalhadores Rurais
UAE – Unidade Acadêmica de Economia
UFCG – Universidade Federal de Campina Grande
UFF – Universidade Federal Fluminense

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	15
CAPÍTULO I	
OS DESAFIOS DA ORGANIZAÇÃO NOS ASSENTAMENTOS RURAIS.....	25
1.1 ASSOCIATIVISMO E AS DIFICULDADES SÓCIO-ECONÔMICAS	28
1.2 FORMAS TRADICIONAIS DE ORGANIZAÇÃO E INSTITUIÇÕES FORMAIS ...	34
CAPÍTULO II	
INSTITUIÇÕES SOCIAIS E A SUPERAÇÃO DOS DILEMAS DA AÇÃO COLETIVA ..	37
2.1 AÇÃO COLETIVA E DILEMAS SOCIAIS	39
2.2 INSTITUCIONALISMO CLÁSSICO E NEO-INSTITUCIONALISMO	42
2.2.1 Behaviorismo e teoria da escolha racional	44
2.2.2 O neo-institucionalismo e suas variações teóricas	46
2.2.3 O que é instituição	49
2.2.4 A formação das instituições.....	52
2.2.5 Mudança institucional	53
2.2.6 Instituições e indivíduos	54
2.3 A TEORIA DA ESCOLHA RACIONAL E A TEORIA INSTITUCIONAL.....	57
2.3.1 Limitações da teoria da escolha racional.....	59
2.3.2 Alternativas às limitações.....	60
2.3.3 Ampliação do foco de análise da escolha racional: surgimento de uma abordagem neo-institucional	62
2.3.4 Versões do institucionalismo da escolha racional	63
2.4 A DINÂMICA DO DESEMPENHO INSTITUCIONAL.....	64
CAPÍTULO III	
ARRANJOS INSTITUCIONAIS E A SUPERAÇÃO DOS DILEMAS SOCIAIS NO ASSENTAMENTO JOSÉ ANTÔNIO EUFROSINO	68
3.1 CARACTERIZAÇÃO DO ASSENTAMENTO.....	69
3.2 MUDANÇA INSTITUCIONAL E FORMALIZAÇÃO DE INSTITUIÇÕES	74
3.3 DESEMPENHO INSTITUCIONAL E AÇÃO COLETIVA.....	83
3.3.1 Parcelamento	84
3.3.2 A elaboração do Plano de Desenvolvimento do Assentamento	87

3.3.3	Regulação do acesso e uso dos recursos naturais e coletivos.....	90	
3.3.4	Organização e comercialização da produção	94	
3.3.5	Construção das casas	95	
CAPÍTULO IV			
ARRANJOS INSTITUCIONAIS E A SUPERAÇÃO DOS DILEMAS SOCIAIS NO ASSENTAMENTO OSIEL PEREIRA			98
4.1	CARACTERIZAÇÃO DO ASSENTAMENTO.....	99	
4.2	MUDANÇA INSTITUCIONAL E FORMALIZAÇÃO DE INSTITUIÇÕES	106	
4.3	DESEMPENHO INSTITUCIONAL E AÇÃO COLETIVA.....	112	
4.3.1	Parcelamento	112	
4.3.2	A elaboração do Plano de Desenvolvimento do Assentamento	115	
4.3.3	Regulação do acesso e uso dos recursos naturais e coletivos.....	117	
4.3.4	Organização e comercialização da produção	121	
4.3.5	Construção das casas	124	
CONSIDERAÇÕES FINAIS			127
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS			132
ANEXOS			137

INTRODUÇÃO

A problemática da consolidação dos assentamentos rurais é recorrente nos debates acadêmicos sobre as políticas de reforma agrária executadas no Brasil a partir da redemocratização (CARVALHO, 1998; GALINDO e MACEDO, 1991). Os desafios relacionados à conversão dos latifúndios têm sido abordados de duas maneiras principais: a primeira se refere às dificuldades enfrentadas pelos produtores familiares em ter acesso ao mercado e à inovação técnica (SABOURIN et al., 1999), a segunda destaca os entraves ao desenvolvimento dos projetos de assentamentos rurais (BERGAMASCO e CARMO, 1991; CARVALHO, 1998). Uma questão, no entanto, é pouco considerada: qual o papel das instituições sociais dos assentamentos sobre a dinâmica de consolidação das áreas reformadas, viabilizando ou não a agricultura familiar.

Essa discussão se insere num debate mais amplo, intensificado nos anos 1980 e 1990, sobre as relações entre instituições e desenvolvimento sócio-econômico, no âmbito de perspectivas relacionadas ao neo-institucionalismo e à teoria das organizações. A partir de então, o papel das instituições na superação dos dilemas de ação coletiva (ou sociais), na eficiência de elaboração e implementação de políticas e sobre os efeitos de programas e ações de desenvolvimento tem se colocado como uma temática relevante de pesquisa, num campo ainda aberto a novas contribuições.

Dentre as abordagens neo-institucionais, o institucionalismo da escolha racional fornece elementos importantes para a compreensão do papel das instituições¹ na vida social por: 1) considerar as instituições como regras e normas que regulam comportamentos individuais; 2) destacar que a formação das instituições se dá através de acordos voluntários entre indivíduos interessados na aquisição de benefícios comuns ou coletivos, que não poderiam ser adquiridos a partir de ações individuais; 3) explicar que a mudança institucional ocorre quando a instituição não consegue desempenhar, adequadamente, as tarefas para as quais foi criada; 4) abordar a relação entre instituições e indivíduos de maneira bilateral, de um lado, as instituições moldam a conduta dos indivíduos e, de outro, os indivíduos moldam as instituições.

As associações e as cooperativas dos assentamentos rurais estão intimamente relacionadas à ação coletiva e, portanto, à elaboração de novos arranjos institucionais que

¹ North (1990) define que as instituições são as regras do jogo em uma sociedade ou constrangimentos humanamente inventados que moldam a interação humana. Por conseguinte, estruturam incentivos na troca humana, seja política, social ou econômica.

possibilitem a resolução de dilemas sociais originários do processo de aquisição de benefícios coletivos. Por outro lado, as ações implementadas e/ou coordenadas devem corresponder aos anseios e necessidades dos assentados. Com isso, destaca-se que as instituições dos assentamentos rurais desempenham um duplo papel: facilitar as ações coordenadas e possibilitar a aquisição de bens públicos.

Ação coletiva é toda e qualquer ação empreendida por membros de um grupo que procuram adquirir benefícios coletivos (OLSON, 1999). Porém, cada membro do grupo tem a opção de escolher entre empenhar-se ou não na ação. Assim, o grupo tem um problema de ação coletiva quando é melhor para o coletivo que todos participem e, por outro lado, melhor para cada um não cooperar² com a ação (ELSTER, 1994). Os dilemas sociais ocorrem sempre que indivíduos em situações interdependentes realizam escolhas em que a maximização do auto-interesse, a curto prazo, gera resultados que deixam todos os participantes em uma situação ruim, caso tivessem escolhido outras alternativas possíveis (CUNHA, 2002, 2004; OSTROM, 1998).

Olson (1999) destaca que o processo de aquisição de um bem público, que ocorre a partir da ação coletiva empreendida pelos membros da organização ou grupo, traz consigo uma contradição entre racionalidade individual e racionalidade coletiva. Embora o interesse pelo benefício seja coletivo, “cada membro preferiria que os outros pagassem todo o custo sozinhos, e por via de regra desfrutariam de qualquer vantagem provida quer tivessem ou não acordado com uma parte do custo” (OLSON, 1999, p. 33). Assim, a resolução de dilemas sociais, para Olson (1999), se dá mediante a ação de um interventor externo que ofereça benefícios ou imponha sanções que estimulem os indivíduos a agirem coletivamente.

Por sua vez, Ostrom (1998) propõe uma *segunda geração de modelos de racionalidade*, que se fundamenta na constatação, empírica, de que indivíduos se ocupam sistematicamente de ação coletiva para prover bens públicos locais ou administrar recursos comuns sem uma autoridade externa para oferecer incentivos ou impor sanções, mas, através de regras de reciprocidade e confiança. O modelo teórico construído por Ostrom (1998) se contrapõe à proposta de Olson (1999) e amplia as possibilidades de compreensão e análise da ação coletiva empreendida por grupos e/ou instituições.

Quando se fala de instituições, deve-se ter em mente que existem instituições formais e informais e que as práticas sociais reguladas pelas instituições formais são, às vezes, permeadas por ações e condutas características da regulação possibilitada pelas instituições

² Cooperar é agir contra o interesse individual, para que todos os membros do grupo se beneficiem se agirem coletivamente.

informais. Instituições informais³ materializam-se na forma de regras e normas que facilitam as relações entre pessoas de um determinado grupo social. Os constrangimentos informais desempenham esse papel porque, quando as informações disponíveis são limitadas, reduzem os custos de interação humana (NORTH, 1990), assim como fazem as instituições formais.

Os constrangimentos informais são normas de comportamento socialmente sancionadas e padrões de conduta responsáveis pela coordenação da interação humana – às vezes, são extensões, elaborações e modificações de regras formais –, transmitidas socialmente de uma geração para outra geração, através do ensinamento e da imitação de valores e outros fatores que influenciam o comportamento humano (NORTH, 1990).

O desenvolvimento do capitalismo moderno e a formação dos Estados Nacionais conceberam sistemas organizacionais e uma sociedade racionalizada (WEBER, 1999) dependente da regulamentação de instituições políticas formais (JEPPERSON e MEYER, 1999) capazes de reduzir os custos transacionais e as incertezas, ao estipularem regras e normas que regulamentaram as ações sociais, econômicas e políticas (NORTH, 1990). Os sistemas formais legais, portanto, passaram a regulamentar e controlar vínculos e disputas complexas e relações sócio-econômicas específicas (NORTH, 1990), que não eram reguladas pelos constrangimentos informais.

Constrangimentos formais, segundo North (1990), podem ser elaborados e ordenados para modificar, rever ou substituir constrangimentos informais, porém, os constrangimentos informais continuam a existir paralelamente às regras formais. As regras formais, destacadas por North (1990), abrangem os campos político, jurídico, econômico e contratos. A hierarquia de tais regras (presentes nas Constituições) institui leis comuns e contratos individuais; exemplificando, as regras políticas definem a hierarquia da estrutura política e as regras econômicas definem direitos de propriedade. Em síntese, pode-se dizer que o papel das regras formais é a promoção de determinados tipos de mudança, mas não todas.

A formação dos assentamentos rurais tem como exigência preponderante a criação de instituições formais⁴ que dêem aos assentados um *aparato jurídico*, uma *representação externa* e permita o *acesso às linhas de crédito* (SABOURIN, 1999, 2003) disponibilizadas pelas agências de fomento e a consolidação das áreas reformadas. As associações estão presentes na maioria dos assentamentos rurais (LEITE et al., 2004) e, de acordo com o II

³ No caso do mundo rural as principais instituições informais são: o mutirão, a troca de serviço, a colheita que tem como pagamento parte da produção, e todas as outras formas de organização e regulamentação de ações sociais baseadas na reciprocidade.

⁴ Mediadores e órgãos governamentais, em sua maioria, desconsideram a existência ou defendem a substituição de instituições tradicionais que estão presentes no processo de organização social e produtivo do assentamento, para aumentar a eficiência das ações empreendidas pelos assentados.

Plano Nacional de Reforma Agrária (II PNRA), juntamente com as cooperativas, possibilitam a gestão dos créditos de investimento, a horizontalização dos processos de tomada de decisão, as prioridades do assentamento (BRASIL, 2003) e a valorização da participação de todos os assentados nos projetos produtivos, na gestão ambiental e nas decisões coletivas, para que os projetos de assentamento se desenvolvam e se consolidem.

A relação entre instituições e a consolidação dos assentamentos rurais é o tema de fundo deste trabalho, num esforço de realizar uma reflexão teórica que toma como objeto empírico as dinâmicas institucionais constituintes de dois assentamentos do semi-árido⁵ paraibano: Osiel Pereira, localizado no município de Remígio e José Antônio Eufrosino, localizado no município de Campina Grande, ambos na mesorregião do Agreste paraibano.

As questões que norteiam este trabalho são:

- A. Em que medida as instituições produzem resultados que permitem a consolidação do assentamento?
- B. Qual o papel das instituições dos assentamentos rurais na execução de políticas elaboradas pelos órgãos institucionais ou nas decisões tomadas pelos próprios assentados?
- C. Como as instituições moldam as relações entre assentados e possibilitam a superação dos dilemas de ação coletiva?

A noção de desempenho institucional adotada significa: 1) em que medida as instituições sociais possibilitam a superação dos dilemas de ação coletiva, relacionados à transformação dos arranjos institucionais e aos processos de tomada de decisão e 2) e a possibilidade dos assentados, através de suas instituições sociais, empreenderem ações coletivas coordenadas. Procurou-se, também, focar ações que se referem ao cotidiano dos assentados e são constituintes do processo de formação e consolidação dos projetos de assentamento.

⁵ O Semi-Árido brasileiro ocupa uma área total de 974,752 Km², que se estende pela região Nordeste (86,48%), região setentrional do Estado de Minas Gerais (11,01%) e norte do Espírito Santo (2,51%). As peculiaridades do Semi-Árido podem ser caracterizadas em três dimensões: **ambiental**, possui poucas áreas dotadas de solos e topografia favoráveis, pequenas manchas de terra favoráveis, ao mesmo tempo por condições climáticas e edáficas e escassez de potencial hidro-energético; **político**, o Nordeste é uma região marcada por práticas clientelistas e paternalistas, que permeiam as relações sociais e, ao mesmo, tempo dificultam o desenvolvimento; **hídrica**, além das vulnerabilidades climáticas dessa região, grande parte dos solos nordestinos encontra-se degradados, como consequência, os recursos hídricos caminham para a insuficiência ou apresentam elevados índices de poluição, o que torna a situação ainda mais séria em virtude de a água ser o fator crítico (ASA, 2006).

Dinâmicas agrárias e a emergência dos assentamentos rurais

A estrutura fundiária brasileira é caracterizada pela alta concentração da posse da terra. E as políticas públicas direcionadas à questão agrária foram, na maioria dos casos, instrumentos de afirmação do controle da terra por um pequeno número de proprietários. Várias foram as tentativas políticas de organizar a ocupação do solo brasileiro após a independência: de um lado existia a preocupação com a legalização de práticas extra-legais adotadas pelos grandes proprietários de terras, para se evitar conflitos no campo; de outro, havia a intenção de reparar as injustiças históricas, dando terras aos escravos (LEITE et al., 2004). No entanto, a lei de terras de 1850, regulamentada em 1854, legalizou práticas políticas e econômicas que privilegiaram a consolidação e desenvolvimento das grandes propriedades (LEITE, 1995; LEITE et al., 2004; MEDEIROS, 2003; MIRANDA, 2005; PINTO, 1995; RANIERI, 2003).

Durante o século XX, a retomada do debate e da luta política relacionada à questão agrária esteve associada a movimentos sociais organizados e as instituições representativas da sociedade civil. Medeiros (2003) destaca três momentos que representam a tentativa de realização de uma reforma agrária que modificasse a estrutura fundiária brasileira:

a) Nos anos 1920, quando se debatia a constituição de uma identidade nacional e a importância da industrialização, o tema da reforma agrária foi retomado pelo *tenentismo*, movimento liderado por jovens oficiais do exército. Os “tenentistas” tentaram dar condições políticas à realização da reforma agrária na Constituinte de 1934, porém foram derrotados politicamente.

b) Entre o final dos anos 1950 e início dos anos 1960, a reforma agrária tornou-se uma demanda socialmente reconhecida. O processo de constituição da reforma agrária em uma questão política nacional, que deveria ser urgentemente resolvida, foi organizado e disseminado pelo Partido Comunista Brasileiro (PCB), que lutava por melhores salários, direitos trabalhistas, abolição dos *vales* e *barracões*, entre outras demandas. A expressão maior desta luta são as Ligas Camponesas, originadas na Zona da Mata nordestina. Estes movimentos pró-reforma agrária que se espalhavam pelo país com o apoio do PCB e de parte da Igreja Católica foram sufocados pelo golpe militar de 1964, o qual privilegiou as reivindicações políticas e econômicas da SRD (Sociedade Rural Brasileira) e da CRB (Confederação Rural Brasileira), defensoras da modernização da agricultura (MEDEIROS, 2003).

c) A partir da segunda metade da década de 1970, concomitantemente ao processo de redemocratização política que possibilitou a retomada das lutas e dos debates sobre a reforma da estrutura agrária brasileira, lutas e debates políticos levaram à implantação, a partir de 1985, em nível federal, de uma política de assentamentos de famílias de trabalhadores rurais sem terra.

Os assentamentos rurais criados localizavam-se, primordialmente, em áreas de conflito ou de desorganização das precedentes formas de exploração da terra (GIULIANI e CASTRO, 1996), fato que caracteriza as políticas governamentais voltadas para a Reforma Agrária como políticas “emergenciais” de implantação de assentamentos rurais (LEITE et al., 2004).

Uma consulta aos vários balanços das ações fundiárias empreendidas pelo governo federal e governos estaduais, que visaram a desconcentração da posse de terra (criação de assentamentos e projetos de colonização), aponta um avanço crescente do número de famílias assentadas e do número de assentamentos implantados. Nos governos militares (1964-1984), somando-se programas de colonização (maioria) e reforma agrária (minoria), foram assentadas 115 mil famílias em 185 projetos (INCRA, 1995).

Pinto (1995), ao analisar as políticas fundiárias federais e estaduais, tendo como base a experiência de 30 anos do Estatuto da Terra (1964-1994), constatou que foram assentadas 350.836 famílias em 1.626 projetos de assentamento, porém, 85.181 famílias foram assentadas em 49 projetos de colonização. Sparovek et al. (2003) analisam as políticas voltadas para a reforma agrária em dois períodos de 1985 a 1994, e de 1994 a 2001. No primeiro, foram assentadas 129.658 famílias em 806 projetos de assentamento; no segundo, foram assentadas 328.825 famílias em 3.534 projetos de assentamento, o que totaliza 458.483 famílias beneficiadas e 4.340 assentamentos criados⁶. Um balanço das políticas de reforma agrária implementadas entre 1995 e 1999, divulgado pelo INCRA, indica que 372.866 famílias foram assentadas no período (BRASIL, 1999).

Contraopondo-se a essas informações, alguns autores (LEITE et al., 2004; MIRANDA, 2005; SPAROVEK et al., 2003) destacam que mesmo com o número significativamente maior de projetos de reforma agrária implantados nas últimas duas décadas, a estrutura fundiária do Brasil, avaliada pelo grau de desigualdade na distribuição da terra, alterou-se pouco.

⁶ A região Nordeste foi a que teve o maior número de famílias beneficiadas e o maior número de assentamentos criados, 179.853 e 1.931, respectivamente (SPAROVEK et al., 2003).

A problemática das instituições sociais dos assentamentos rurais

Os trabalhos que tratam das instituições dos assentamentos tendem a focalizar as fragilidades e o papel das associações e cooperativas no desenvolvimento dos assentamentos rurais (GALINDO e MACEDO, 1991), os processos constitutivos da organização social e produtiva dos assentados (BERGAMASCO, 1994; ZIMMERMANN, 1994) e o confronto da lógica associativista adotada pelo Estado com práticas de organização e comercialização precedentes (CARVALHO, 1998; SABOURIN et al., 1999).

Ressalta-se também o papel dos mediadores na criação de associações e cooperativas em assentamentos rurais (BENEDETTI, 2004; CUNHA, 1997; LEITE et al. 2004; ROCHA e APEL, 1992) e a representação política exercida pelas mesmas (NEVES, 1999). Todos esses enfoques são importantes e revelam muitas nuances que envolvem o processo de criação dos assentamentos rurais, porém, tendem a minimizar o papel das instituições no processo de regulação dos comportamentos individuais e coletivos das famílias assentadas.

As análises da organização social e produtiva dos assentados têm focalizado dois pontos principais. A reorganização produtiva e social dos assentados, a partir da história do assentamento, destacando que as associações, embora criadas por indicação do INCRA, contribuem para a construção de uma coletividade rural e são peças fundamentais para o planejamento produtivo, porém, quando se criam cooperativas, as associações são desestruturadas internamente, o que é interpretado como um refluxo da organização (BERGAMASCO, 1994). Outro ponto refere-se à dinâmica interna da organização social e produtiva em assentamentos, a partir da luta pela terra, enfatizando as características dos indivíduos que formam o assentamento (ZIMMERMANN, 1994).

Outros fatores que fazem parte destas análises são as dimensões culturais dos assentamentos rurais, ao que diz respeito às novas formas organizativas e cooperativas decorrentes do contato dos assentados entre si e com o mercado, ou com núcleos urbanos próximos (GIULIANI e CASTRO 1996). Os defensores desta vertente acreditam que os projetos de reforma agrária deveriam guiar-se pelas origens e pelas aspirações dos indivíduos (GIULIANI e CASTRO, 1996; ZIMMERMANN, 1994).

Assentamentos rurais formados por famílias de mesma origem ou que possuem muitos anos de convivência não são isentos de conflitos sociais. Os conflitos são decorrentes do processo de aquisição de benefícios comuns que, normalmente, geram uma contradição entre racionalidade individual e racionalidade coletiva, o que constitui os dilemas sociais. A superação desses dilemas ocorre quando as instituições sociais dos assentamentos

estabelecem regras e normas que inibem comportamentos oportunistas. Portanto, não é através da criação de assentamentos com famílias de mesma origem que as políticas de formação de assentamentos passaram a ter maior êxito.

Os estudos que se dedicam à análise mais aprofundada das associações e cooperativas têm citado o papel dos mediadores na construção das mesmas (CUNHA, 1997; LEITE et al. 2004; ROCHA e APEL, 1992). Os mediadores têm um papel fundamental na formação das instituições formais dos assentamentos rurais ao indicarem quais são os mecanismos necessários à aquisição de bens comuns (ROCHA e APEL, 1992). Tenta-se justificar a intervenção na formação das instituições formais a partir da inexperiência organizativa e indecisão dos assentados (ROCHA e APEL, 1992).

Por outro lado, Sabourin et al. (1999) constataram, empiricamente, que o desenvolvimento da agricultura familiar brasileira depende da existência de instituições formais que representem os produtores familiares e sejam capazes de promover a superação das dificuldades de inserção no mercado, o acesso à inovação e a inserção dos pequenos produtores no mercado.

Metodologia e estratégia de ação

A realização deste trabalho ocorreu mediante a análise do desempenho das instituições sociais dos assentamentos José Antonio Eufrosino e Osiel Pereira, que possuíam três características em comum: a) estão localizados no semi-árido paraibano; b) têm mais de cinco anos de criação, c) são ligados ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST). As estratégias metodológicas utilizadas foram estruturadas a partir da definição de conceitos e aspectos abordados e pela exposição dos motivos que levaram à escolha dos assentamentos, como se iniciou a pesquisa empírica e como foram coletados os dados.

A avaliação do desempenho das instituições sociais dos assentamentos obedeceu à seguinte definição de desempenho institucional: **demandas dos assentados → interação política → instituições formais → tomada de decisão → implementação**⁷.

Para operacionalizar esta definição de desempenho institucional, procurou-se analisar as relações existentes entre o processo de constituição dos arranjos institucionais dos assentamentos, os conflitos sociais que envolvem as famílias assentadas, bem como as estratégias adotadas para superar os dilemas de ação coletiva relacionados: 1) ao

⁷ Esta noção de desempenho é uma adaptação da elaborada por Putnam (2002).

parcelamento (divisão e distribuição dos lotes, 2) à elaboração do Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA), 3) à gestão das áreas de uso coletivo e dos recursos naturais comuns, 4) à organização e comercialização da produção das famílias assentadas e 5) à execução do crédito para a construção das casas.

A pesquisa se iniciou no Assentamento José Antônio Eufrosino, em virtude da aprovação de um projeto de pesquisa junto ao CNPq, do qual fazia parte. Os primeiros contatos foram feitos em 2005 e tiveram caráter de aproximação, conhecimento do local e dos assentados. Na ocasião, participei de algumas assembléias da associação e reuniões nos núcleos de família para compreender o funcionamento dos arranjos institucionais existentes e como eram tomadas as decisões.

Em junho de 2006, passei a realizar visitas diárias durante 15 dias, com o objetivo de colher informações para o desenvolvimento da pesquisa. Período em que houve um contato maior com os assentados e uma relação de confiança que se estabeleceu, facilitando a pesquisa. As atividades de campo possibilitaram a consulta das Atas da Associação; a aplicação de um questionário padrão às famílias, que tratava de questões referentes à procedência dos assentados; à escolaridade; à idade; às formas de organização social e produtiva e de representação política. O mesmo questionário foi utilizado no assentamento Osiel Pereira.

A aplicação dos questionários no assentamento José Antônio Eufrosino se deu mediante uma amostra estratificada por núcleo de família (referente às áreas de Logradouro, Bonfim, Castelo e Monte Alegre), que abrangeu 24 famílias assentadas (de um total de 100 famílias) e teve como critério de seleção a presença dos chefes de família no lote, no dia da visita; e a realização de entrevistas semi-estruturadas com assentados, membros da primeira, da atual diretoria da associação e com assentados que estão no local desde a desapropriação da terra, para ter elementos que permitissem a avaliação do desempenho institucional. Para traçar o perfil das faixas etárias e da escolaridade dos assentados utilizei, além dos 24 questionários aplicados, dados da pesquisa fomentada pelo CNPq em 2005.

A escolha do assentamento Osiel Pereira se deve aos contatos estabelecidos com lideranças do MST, durante o trabalho de campo no assentamento José Antônio Eufrosino, e à tentativa de verificar em que medida os núcleos de família afetam o desempenho das associações e cooperativas dos assentamentos rurais ligados ao MST. O trabalho de campo no assentamento Osiel Pereira foi realizado em novembro de 2006, durante 15 dias consecutivos.

A estratégia de pesquisa utilizada foi a mesma adotada no assentamento José Antônio Eufrosino: consultei as Atas da Cooperativa (o assentamento não possui associação); apliquei

questionários junto às famílias, mediante uma amostra estratificada por núcleo de família, que atingiu 23 famílias assentadas (de um total de 50 famílias), como critério de seleção adotou-se a presença dos chefes de família no dia da visita; e a realização de entrevistas com os assentados, membros e ex-membros da diretoria da cooperativa e com lideranças que estão no assentamento desde o período de acampamento, para se ter elementos que possibilitassem a avaliação do desempenho institucional.

CAPÍTULO I

OS DESAFIOS DA ORGANIZAÇÃO NOS ASSENTAMENTOS RURAIS

Com a criação dos assentamentos rurais, a vida das famílias assume uma nova dinâmica. Novos espaços e redes de sociabilidade são construídos, reconstruídos ou estabelecidos, com o surgimento de novas formas de organização, que podem ser ou não continuidades do processo de luta pela terra. Além disso, novas demandas se criam, especialmente referentes às negociações com os agentes de governo para a obtenção de créditos e infra-estrutura (LEITE et al., 2004).

As associações constituem a forma predominante de representação dos assentados, “pelo simples fato de que são uma espécie de ‘exigência’ do Estado: elas são a ‘personalidade jurídica’ do assentamento e sua presença é quase obrigatória para o repasse de créditos” (LEITE et al., 2004, p. 113). Lopes et al. (2004) ressaltam que as formas de organização encontradas nos assentamentos rurais de Sergipe tinham como característica terem sido constituídas através da intervenção direta do Estado, por meio dos técnicos que prestavam assistência.

Nos assentamentos em que não existem associações, outras instituições formais, como as cooperativas, exercem a mediação entre assentados e organismos governamentais. Apesar destes casos, as associações dão suporte às relações sociais dos assentados com entidades governamentais e da sociedade civil na grande maioria dos assentamentos rurais brasileiros (LEITE et al., 2004). Enquanto algumas associações possuem existência puramente formal, outras estão envolvidas nos mais variados aspectos da vida do assentamento, o que pode ser explicado pela participação das famílias assentadas no processo de criação e desenvolvimento destas e outras formas de organização (BERGAMASCO, 2004).

Por sua vez, as cooperativas não são muito comuns nos assentamentos rurais brasileiros (LEITE et al., 2004) e as existentes, em grande parte, ocupam-se, principalmente, da comercialização da produção das famílias assentadas. Medeiros e Leite (2004) constataram que as atividades ligadas às cooperativas, nos assentamentos que as possuem, não contribuem muito para a ampliação da renda das famílias. Essa verificação pode estar relacionada ao fato de muitas cooperativas serem geridas a partir da lógica de funcionamento das associações.

O II Plano Nacional de Reforma Agrária (II PNRA) destaca que a dimensão social da reestruturação fundiária se combina com importantes implicações macroeconômicas, tais como a inclusão de agricultores excluídos do mercado, a geração de novas ocupações, a eficiência na implantação das políticas públicas, a utilização de terras que não estejam cumprindo sua função social e a ampliação da produção de alimentos. A desconcentração da terra, contudo, será insuficiente se os beneficiários da reforma agrária não estiverem inseridos, através de associações e cooperativas, num espaço geográfico, social, econômico e político, e as ações não forem integradas com estratégias de desenvolvimento territorial sustentável (BRASIL, 2003).

A visão das associações e cooperativas como elementos de inserção das famílias assentadas num espaço geográfico, social, econômico e político emergem como a forma dominante de tratamento dessas instituições entre os pesquisadores que debatem as políticas de criação de assentamentos rurais no Brasil. Nessa perspectiva, associações e cooperativas são instrumentos de mediação, interlocução, tradução, já refletindo uma forma de organização social, produtiva e de uso dos regimes naturais.

Tendo em vista a implementação do II PNRA, o planejamento das áreas reformadas está articulado com ações dirigidas à agricultura familiar, na tentativa de intensificar a pluriatividade e aumentar a renda familiar rural (BRASIL, 2003). Entretanto, Moreira (1998, p. 171-172) assinala que as noções de agricultor familiar e assentamentos rurais implicam processos sociais distintos. Enquanto a agricultura familiar se refere a “formas sociais já constituídas”, portanto integradas e sujeitas à lógica desta integração, a idéia de assentamentos rurais está relacionada a um processo social e político de acesso à terra e de “construção de novas formas sociais” de organização espacial, social e produtiva.

Neste trabalho, associações e cooperativas serão tratadas como instituições sociais que possibilitam a construção de novas formas sociais nas áreas reformadas. Ou seja, tratadas em termos institucionais, não refletindo uma forma de organização já dada, mas, na verdade, elementos importantes no processo de organização do assentamento, significando os espaços de construção dos arranjos institucionais (regras e normas sociais) que caracterizarão uma nova forma de vida social e que possibilitarão a superação dos dilemas de ação coletiva. Não se trata, portanto, apenas de uma mediação externa, mas também de uma dinâmica de negociação para dentro.

As famílias assentadas precisam, primeiramente, se organizar social e produtivamente (valorizar a participação de todos os assentados nos projetos produtivos, na gestão ambiental e nas decisões coletivas) para se estabelecerem como agricultores familiares. Entendidos como

instituições sociais, associações e cooperativas, desempenham um papel fundamental para o desenvolvimento e consolidação dos projetos de assentamento e, conseqüentemente, em sua inserção geográfica, social, econômica e política.

Todas as formas de organização presentes nos assentamentos rurais são importantes para a vida dos assentados, contribuem para a sua integração e conferem-lhes uma identidade social (LEITE et al., 2004). Além disso, possibilitam a superação dos dilemas de ação coletiva e propiciam a redução das incertezas e dos custos de transação ao estabelecer regras e normas que desestimulam comportamentos oportunistas.

No semi-árido nordestino, a criação de organizações de pequenos produtores é relativamente recente, data dos anos 1980 e estava, freqüentemente, ligada à intervenção do Estado, por meio de programas especiais de luta contra a seca: Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (Polonordeste), Projeto São Vicente, Projeto Sertanejo e Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP)⁸, co-financiado pelo Banco Mundial. Contudo, essas novas formas de organização se sobrepuseram às formas preexistentes de organização rural, marcadas pela reciprocidade camponesa (SABOURIN, 1999, 2003).

As novas formas de organização que se formaram no Nordeste, nos últimos anos, estão permeadas por relações clientelistas (SABOURIN, 2003) e de dependência. No caso dos assentamentos rurais, cria-se uma relação de dependência face ao governo (INCRA). Para o assentado, os agentes do INCRA⁹ tenderão a ser os elementos preponderantes no assentamento, subordinando a organização interna dos assentados. Deste modo, o enfraquecimento da organização interna do assentamento torna-se maior, na medida em que for maior a dependência pelas ações empreendidas pelos agentes do INCRA (MALAGODI e ARAÚJO, 2005).

A literatura que trata, direta ou indiretamente, da problemática das instituições sociais dos assentamentos rurais tem abordado uma quantidade significativa de aspectos. Entretanto, duas questões destacam-se: 1) o associativismo e as dificuldades econômicas e 2) o conflito entre as formas tradicionais de organização e as instituições formais, e as contribuições das regras e normas informais no empreendimento de ações coletivas coordenadas. O primeiro obteve muita atenção de pesquisadores na década de 1990 e início dos anos 2000, por outro lado, o segundo tem sido abordado nos últimos anos, enquanto uma alternativa analítica à

⁸ Este foi um dos programas que mais estimulou a criação de associações no semi-árido nordestino. Um primeiro impulso para a criação de associações no meio rural nordestino foi dado, ainda na década de 1970, através da atuação das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), ligadas à Igreja Católica, com um enfoque que não privilegia unicamente aspectos formais do associativismo.

⁹ Em alguns assentamentos esta dependência ocorre também em relação às ações organizadas pelas ONGs ou movimentos sociais do campo.

compreensão do insucesso de formas associativas (associações, em sua maioria) implementadas no sertão nordestino nos últimos 20 anos.

Apesar disso, a temática das instituições sociais é muito mais ampla e não se limita à questão econômica (nos assentamentos estudados neste trabalho, não chega nem a ser a mais relevante) e precisa ser enfrentada, também, de um ponto de vista teórico que ressalte o papel das instituições no estabelecimento de regras e normas que regulam os comportamentos individuais e propiciem a ordenação sócio-espacial dos assentamentos rurais. Defende-se, aqui, a importância de compreender a criação das instituições sociais em termos processuais, articulando a reflexão sobre o desempenho institucional e a superação dos dilemas de ação coletiva enfrentados cotidianamente pelas famílias assentadas.

1.1 ASSOCIATIVISMO¹⁰ E AS DIFICULDADES SÓCIO-ECONÔMICAS

Poucos estudos têm tratado do associativismo econômico, em áreas oficiais de reforma agrária, e as poucas informações sistematizadas são insuficientes para elaborar uma análise crítica das situações concretas, historicamente situadas (CARVALHO, 1998). Como se não bastasse, as formas de associativismo econômico constituídas pelos trabalhadores rurais nem sempre coincidem com as definições legais vigentes, apesar de os nomes utilizados serem similares.

As formas de associativismo mais usuais e presentes nos assentamentos rurais do país são: *Núcleo ou grupo de produção*, cooperação entre famílias vizinhas, famílias com afinidades e ou com relações de consangüinidade; *Associação*; *Centrais de associações*, uma sociedade civil, sem fins lucrativos, cujo objetivo básico é efetuar a coordenação de associações de produtores rurais; *Grupo*, coletivo envolvendo parcela dos trabalhadores de um assentamento; *Coletivo*, refere-se a atividades realizadas coletivamente por parte dos assentados; *Condomínio*, forma de apropriação da terra; *Cooperativa*; *Caixa agrícola*, considerada vulgarmente como uma pré-cooperativa; *Mutirão*, forma simples de cooperação entre pessoas ou famílias para a realização de uma atividade; *Troca de dias de serviço*; forma simples de cooperação em que membros de uma família “singular” ajudam numa atividade determinada (CARVALHO, 1998).

¹⁰ A expressão **associativismo**, criada por Carvalho (1998), visa dar conta, mesmo que de maneira genérica, de todas as possibilidades de cooperação organizada entre pessoas físicas para a realização de um determinado objetivo. O associativismo identificado poderá, também, ser formal ou informal.

Órgãos governamentais, ONGs e movimentos sociais têm abordado o associativismo econômico enquanto mediação entre indivíduo, coletividade e mercado, na tentativa de: a) potencializar as forças produtivas familiares; b) fomentar a divisão técnica do trabalho entre as famílias dos assentados para utilizarem adequadamente a força de trabalho e os meios de produção, bem como, aumentar a escala de comercialização (compra e venda) para obter maior poder de barganha comercial; c) agregar valor à produção (de origem primária) a partir do beneficiamento e da agro-industrialização; d) ampliar o grau de organização política e social das famílias assentadas para que possam se relacionar satisfatoriamente com o Estado; e, e) desenvolver maior solidariedade entre as pessoas. Segundo Fernández e Ferreira (2004) os assentamentos que possuem melhor organização produtiva e organizacional, localizados em regiões que facilitam a integração com o mercado regional, desenvolveram sistemas de produção alternativos que permitiram o aumento da renda das famílias assentadas.

Para Carvalho (1998), as formas de associativismo presentes nos assentamentos rurais, entre o período de 1990 e o primeiro semestre de 1998, foram marcadas por duas lógicas associativistas globais e divergentes que procuravam ser hegemônicas: de um lado, 1) a vertente oficial e dominante que induzia o parcelamento da terra, o assentamento de famílias singulares como unidades camponesas de produção e estimulava a criação apenas de uma associação no assentamento para realizar, oficialmente, a interlocução política, econômica e social de todas as pretensões dos assentados perante o mercado e o Estado; de outro lado, 2) o MST estava tentando implantar o Sistema Cooperativista dos Assentados (SCA), que tinha como diretrizes estratégicas a propriedade coletiva e/ou semicoletiva da terra, a constituição de grupos coletivos e ou semicoletivos de produção, na forma de Cooperativas de Produção Agropecuária (CPAs) ou na forma de grupos de produção, e a articulação sistêmica dessas cooperativas e grupos de produção com as Cooperativas de Prestação de Serviços (CPSs), ressaltando que não havia qualquer tipo de hierarquia entre elas (BENEDETTI, 2004).

A vertente oficial, conclui Carvalho (1998), é hegemônica nas regiões ou áreas do país onde os rendimentos das famílias de trabalhadores rurais são relativamente baixos e as condições de produção e ou comercialização dos produtos¹¹ são as mais adversas possíveis. Já a vertente defendida pelo MST é dominante nas regiões e áreas onde as condições efetivas de produção e de comercialização são mais favoráveis. No entanto, ambas são insuficientes nas áreas em que se confrontam auto-identidades tradicionalmente estabelecidas com critérios que não são estritamente os econômicos (CARVALHO, 1998).

¹¹ Na região Norte os assentados conseguem produzir para o mercado, porém, possuem dificuldade para escoar a produção, devido as precárias condições de acesso às áreas (CARVALHO, 2003).

As associações, nos assentamentos rurais brasileiros, constituem a forma de organização social e produtiva mais adotada, e sua formação remonta ao período de acampamento, quando os mediadores veiculam a necessidade de instituições formais que realizem a interlocução com o Estado, a preocupação com os aspectos legais (SABOURIN, 1999, 2003; ROCHA e APEL, 1992) e obtenção de recursos financeiros (BERGAMASCO, 1994). A formação de associações pode, também, estar relacionada à construção de uma coletividade rural baseada na cooperação mútua (BERGAMASCO, 1994).

Rocha e Apel (1992) destacam que os principais entraves à consolidação das associações dos assentamentos rurais são: 1) boa parte dos trabalhadores nunca foram proprietários; 2) as propostas de agrovilas contrariam um dado cultural, a maioria quer desenvolver uma agricultura baseada na unidade familiar; 3) a indecisão dos assentados acarreta uma forte intervenção dos mediadores que se apropriam da ordenação espacial, organização dos assentados e da produção. Além disso, depois de criarem as associações, os assentados tendem a não planejar a aquisição de equipamentos e ter dificuldade para organizar uma pauta de reivindicações que abranja, por ordem de prioridade, as necessidades das famílias assentadas.

A organização produtiva pode, aliás, estar subordinada aos técnicos e às decisões políticas das instituições das quais fazem parte (MALAGODI e ARAÚJO, 2005; ROCHA e APEL, 1992), que orientam relações que concentram poder nas mãos das lideranças dos assentados, fazendo com que apenas os líderes tenham conhecimento sobre o funcionamento e a articulação política das instituições dos assentamentos (ROCHA e APEL, 1992). A insistência de renovação dos quadros diretivos de associações e cooperativas estabelecem relações de dependência entre assentados e líderes.

Há tempos, a dificuldade de inserção das famílias assentadas no mercado é tema de debates políticos e acadêmicos. Alguns autores têm destacado que os empecilhos à transformação de assentados em produtores rurais inseridos no mercado referem-se, principalmente, à dependência de agentes externos que compravam a produção para revendê-la; a condições desfavoráveis de créditos; à ausência de tecnologia na agricultura; e, o papel secundário desempenhado pela produção comunitária (GALINDO e MACEDO, 1991). Dentre as soluções apresentadas, ganha destaque a criação de sólidas estruturas associativistas, bem como a reformulação e modernização das existentes, para que as famílias assentadas possam comercializar diretamente a produção e obter linhas de crédito favoráveis.

Por outro lado, a inserção no mercado (GALINDO e MACEDO, 1991), o acesso às inovações tecnológicas, à infra-estrutura (estradas, transportes) e a informações técnicas

(SABOURIN et al. 1999), depende da existência de organizações formais que representem os produtores e possibilitem a superação dos dilemas de ação coletiva, que dificultam a organização da produção e comercialização coletivamente e, por conseguinte, promovam o acesso ao crédito, à inovação e a inserção dos pequenos produtores no mercado (SABOURIN, et al., 1999).

Os contextos de risco e de incerteza constituem os principais entraves à organização social e produtiva dos assentamentos rurais. Na tentativa de propiciar condições favoráveis à organização, as associações e cooperativas têm sido colocadas, pelos movimentos sociais e órgãos governamentais, como as instituições que melhor realizarão a interlocução com o governo e os organismos financeiros. No entanto, o volume de recursos disponibilizados, via associações e cooperativas, é insuficiente para fortalecer a produção dos assentamentos, que, na maioria dos casos, estão fragilizados pela falta de infra-estrutura produtiva (FERNÁNDEZ e FERREIRA, 2004), pela ausência de orientação técnica regular, pelos conflitos internos que permeiam as relações sócio-produtivas e pelas dificuldades de comercialização¹². Mas, faltam trabalhos que analisem o papel dessas instituições na regulação da vida econômica e coletiva, regulação que vai muito além da comercialização e efetivação de renda monetária.

Para Sabourin et al. (1999), as instituições formais que representam os agricultores familiares dependem do sucesso das ações coletivas que provêm benefícios comuns aos membros. Deste modo, a superação dos entraves ao desenvolvimento da agricultura familiar se insere num contexto de mudanças institucionais (SABOURIN et al., 1999) que garantam aos produtores o acesso à informações; redução dos custos de transação, riscos de não pagamento dos empréstimos.

A modernização da agricultura (processo produtivo) e o controle de qualidade têm aumentado os custos de transação. Impossibilitadas, portanto, de exercer a representação de seus interesses econômicos, famílias assentadas têm sido estimulados a formar associações e/ou cooperativas regionais que facilitem a negociação com os poderes municipais, estaduais e federais, e propiciem melhores condições de produção e comercialização da produção (MEDEIROS et al., 2004; NEVES, 1997; SABOURIN et al., 1999). As grandes conquistas destas instituições tem sido a assinatura de contratos de venda, o que dá garantia à continuidade do processo produtivo, e à organização de espaços para a venda da produção (feiras locais). Entretanto, a criação de cooperativas em conjunto com outros assentamentos

¹² Tem se destacado que a comercialização da produção, nos assentamentos rurais, ocorre sem a orientação ou organização das instituições presentes no assentamento (talvez pela inoperância ou fragilidade), o que leva cada família a procurar a melhor forma de escoar os seus produtos (FERNÁNDEZ e FERREIRA, 2004).

pode desestruturar as associações, causando, assim, um refluxo da organização social, política e econômica dos assentados (BERGAMASCO, 1994).

Zimmermann (1994), ao analisar as dinâmicas internas constituintes dos processos de organização social e produtivo dos assentamentos rurais, enquanto espaços em que as relações sociais possuem características individuais (heterogêneas), homogeneizadas durante a luta pela terra, constatou que a organização voltada para produção é criada e recriada constantemente.

As famílias do assentamento rural do Rio Grande do Sul estudado por Zimmermann (1994) possuíam características individuais distintas, de acordo com a trajetória de vida e trabalho, composição familiar, ciclo de vida e situação étnica. Havia dois grupos étnicos no assentamento, os descendentes de imigrantes alemães e italianos, chamados de os “de origem”; e os descendentes de portugueses, espanhóis e indígenas, conhecidos como “caboclos”.

Os “de origem” possuíam experiências de trabalho que estimulavam a qualificação profissional e eram familiarizados com culturas modernas e insumos agrícolas. Já os “caboclos”, de maneira geral, eram meeiros em propriedades que não adotavam instrumentos modernos e sofreram muito com o processo de modernização da agricultura gaúcha. Estes dois grupos de famílias passaram por um processo de homogeneização preconizado pelo MST desde a época do acampamento. Apesar das diferenças existentes, ambos os grupos possuíam um projeto em comum, “Ser Colono”. Ser colono significa “saber prover a sobrevivência da família, de ‘plantar o alimento sadio, de ter a galinha crioula, o pasto, o milho”” (ZIMMERMANN, 1994, p. 207-208).

Mediante a realização de reuniões freqüentes, o MST e a CPT prepararam as famílias para o trabalho coletivo. De acordo com a proposta, as famílias deveriam organizar a produção, a partir das dimensões econômica, social e a política, com a participação de alguns membros na representação dos assentados (preparação dos quadros do MST, para a ampliação do número de acampamentos e assentamentos). A superintendência regional do Ministério Extraordinário da Reforma Agrária e do Desenvolvimento Rural (MIRAD) também enfatizava a organização em moldes coletivos, pois acreditava que a consolidação do assentamento ocorre rapidamente. As formas de organização eram quatro: a coletiva, tanto a área como o processo produtivo eram coletivos; a semicoletiva, os lotes eram individuais, mais as relações econômicas eram coletivas; a associação das máquinas reunia os interessados na mecanização da agricultura, mediante a aquisição de maquinário; a associação de

vizinhança reunia as famílias que realizavam mutirões durante o plantio e a colheita (ZIMMERMANN, 1994).

Depois da implementação da nova forma de organização houve um rearranjo dos grupos de maneira que a cooperação se tornasse mais fácil. As famílias que faziam parte do grupo coletivo e do grupo semicoletivo (“os de origem”), como chegaram ao assentamento “consolidado” (ZIMMERMANN, 1994), passaram a receber grande apoio técnico e atenção política do MST. Já os demais grupos (“caboclos”), pelo fato de não terem optado pelas formas de organização coletiva, eram deixados de lado pelo MST. Em virtude da exclusão sofrida as famílias “caboclas” buscaram o apoio da CPT, que, de maneira mais branda, enfatizava as vantagens das formas coletivas de organização (ZIMMERMANN, 1994).

Por sua vez, Benedetti (2004) mostra que o processo de implementação da gestão coletiva dos meios de produção em quatro assentamentos rurais do Rio Grande do Sul, mediados pelo MST, possibilitou às famílias assentadas melhores condições de crédito; acesso a postos de saúde, escolas, transporte escolar, além de assistência técnica regular e de qualidade. O *ganho social*, representado pela reinserção das famílias no processo produtivo, tornou-se uma alternativa de trabalho e geração de renda.

Tem-se destacado a divisão entre as famílias assentadas que organizam a produção individualmente e as que o fazem coletivamente através de associações e cooperativas (D’INCAO e ROY, 1995; ZIMMERMANN, 1994). No caso analisado por Zimmermann (1994), os “caboclos”, considerados desorganizados, tinham a solidariedade como marca. Os equipamentos eram emprestados facilmente, não era necessário realizar reuniões para fazer esse tipo de deliberação, a mediação interna se dava a partir de instituições informais, que tinham como base a reciprocidade e a confiança, elementos importantes para a cooperação mútua e, conseqüentemente, a consolidação de instituições formais (associações e cooperativas). A principal questão levantada por Zimmermann (1994), refere-se à homogeneização e formas de organização que divergem dos interesses e práticas das famílias assentadas, o que acarreta divisões entre os assentados que possuem a família como base do processo produtivo e os que optam pela organização da produção coletiva.

Percebe-se, assim, que o papel da associação ou cooperativa enquanto elemento de mediação e interlocução externa é enfatizado ao mesmo tempo em que seus “efeitos” institucionais, mesmo que revelados, não são explicitamente problematizados. Não se trata, apenas, de mostrar como grupos ou indivíduos externos aos assentamentos moldam as formas de organização social e produtiva das famílias assentadas, mas demonstrar que o processo de construção de arranjos institucionais (do qual fazem parte a criação e funcionamento das

associações e cooperativas) é, ao mesmo tempo, complexo e analiticamente relevante para se compreender o papel especificamente institucional de associações e cooperativas.

1.2 FORMAS TRADICIONAIS DE ORGANIZAÇÃO E INSTITUIÇÕES FORMAIS

A formação dos assentamentos rurais tem como exigência preponderante a criação de instituições formais que dê aos assentados um aparato jurídico, uma representação externa e que permita o acesso a linhas de créditos (SABOURIN, 1999, 2003) que possibilitam o desenvolvimento econômico do assentamento. Entretanto, o lugar ocupado pelas instituições formais não estava vazio, uma diversidade de instituições informais preexistia (SABOURIN, 2003). Apesar de não terem status jurídico (SABOURIN, 1999) as instituições tradicionais regulavam a organização social e produtiva.

Sabourin (1999) relaciona a coerência entre práticas de reciprocidade e de dádiva em comunidades rurais do sertão do Nordeste e políticas de desenvolvimento. Nas comunidades camponesas do Nordeste existem práticas econômicas não mercantis (práticas de reciprocidade camponesa: mutirões, relacionados a bens comuns, as festas religiosas, a hospitalidade etc.) paralelamente às relações mercantis. Estas práticas são ignoradas pelas políticas de desenvolvimento local e pelas propostas de apoio às associações e às cooperativas, o que resulta na ineficiência das políticas públicas direcionadas a estas comunidades.

Existem diversas formas de organizações rurais camponesas (que não possuíam status jurídico) e o funcionamento delas está “ligado ao reconhecimento pelo grupo local de regras transmitidas de uma geração a outra e garantidas pela autoridade dos chefes de família” (SABOURIN, 2003, p. 146). Entre as instituições informais camponesas destacam-se a comunidade rural (sítio) e as prestações de ajuda mútua (mutirão). Nas comunidades, a organização interna é mantida por um conselho de chefes de família, que regulam os recursos coletivos (terra, pastos, reserva de água, etc.). Já o mutirão, que está associado a uma festa que motiva a ajuda mútua, designa dois tipos de cooperação camponesa: um que se refere aos bens coletivos, construção de estradas; e os trabalhos que beneficiam apenas uma família, a construção de uma casa, por exemplo.

Por outro lado, as instituições formais de pequenos produtores rurais possuem status jurídico e se constituem estruturas sócio-profissionais e voluntárias, onde ninguém é obrigado a fazer parte ou ingressar, e ao ingressar deve pagar cotas mensais para manter-se associado (SABOURIN, 1999), porém, se não ingressar, fica sem receber os créditos e demais

benefícios obtidos coletivamente. No Nordeste existem três formas clássicas de organização profissional agrícola: Sindicato, Cooperativa e Associação de Produtores (SABOURIN, 2003).

Os sindicatos rurais representam os agricultores familiares e os trabalhadores assalariados da agricultura através de Sindicatos Municipais dos Trabalhadores Rurais (STRs), federados à Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG), no âmbito dos Estados e do governo federal (SABOURIN, 2003). Os sindicatos de trabalhadores rurais do Nordeste começam a surgir nos anos 1950, na zona açucareira, onde articularam lutas políticas marcadas pela ação das Ligas Camponesas, do Partido Comunista Brasileiro (PCB) e da Igreja Católica.

As primeiras cooperativas agrícolas do Nordeste foram formadas por grandes e médios proprietários que tinham a possibilidade de obter auxílios públicos. Devido às más experiências destas cooperativas os agricultores nordestinos guardaram lembranças negativas, o que tem dificultado a criação de novas cooperativas atualmente. Por seu turno, as associações de pequenos produtores constituem o modelo de organização local que mais se desenvolveu, entre os agricultores familiares nordestinos, nos últimos 20 anos.

A proliferação das associações está relacionada a três fatores principais: representação jurídica, intervenção externa e ajuda financeira. Para Sabourin (1999), a grande contribuição das associações, no sertão nordestino, foi a modernização da agricultura. Todavia, em alguns casos, a tentativa de ruptura das relações de reciprocidade levou os camponeses a confundirem os seus valores e, por conseguinte, a desarticulação das estratégias de desenvolvimento inicialmente traçadas.

Sabourin (1999, 2003) aborda as instituições informais e formais de maneira que os conflitos e tensões se exacerbem, deixando assim de ressaltar que a presença de práticas sociais tradicionais permeia as atividades das instituições formais e possibilita, em alguns casos, o empreendimento de ações coletivas coordenadas. Paula et al. (2004) assinalam que o sucesso do Projeto de Assentamento Extrativista (PAE) Chico Mendes, deveu-se à integração dos moradores das áreas, por afinidades religiosas, de parentesco e de compadrio, anteriores à organização sindical e às cooperativas.

As duas perspectivas analíticas acima apresentadas destacam, em linhas gerais, o associativismo econômico e o conflito entre práticas sociais tradicionais e instituições formais (associações e cooperativas) nos assentamentos. Embora abordem a problemática das instituições sociais dos assentamentos rurais, as questões concernentes à regulação das condutas individuais, coletivas e dos recursos naturais, à ordenação social e produtiva dos

assentamentos rurais tem sido pouco discutidas e problematizadas. Aliás, essas questões constituem um campo de pesquisa aberto a novos trabalhos.

As instituições sociais desempenham um importante papel no processo de ordenação e estruturação social e produtivo nos assentamentos rurais. Como nos primeiros anos as famílias assentadas vivem momentos de incertezas e desregulação, que comprometem o empreendimento de ações coletivas coordenadas. A superação dessas dificuldades está relacionada à (re)formulação de regras e normas que inibam comportamentos oportunistas e regulem a vida social, política e econômica. Esse processo de estruturação se dá através da redefinição do desenho das instituições existentes.

CAPÍTULO II

INSTITUIÇÕES SOCIAIS E A SUPERAÇÃO DOS DILEMAS DA AÇÃO COLETIVA

As instituições possibilitam a redução das incertezas (DIMAGGIO e POWELL, 1999; HALL e TAYLOR, 2003; NORTH, 1990; PETERS, 2003; ROMERO, 1999) ao fornecerem regras e normas que regulam os comportamentos individuais, facilitando a ação coletiva e reduzindo os custos de transação (NORTH, 1999) ao estipularem as “regras do jogo” que definem o contexto no qual se darão as relações sociais, políticas e econômicas. A importância das instituições na vida social tem sido enfatizada por diferentes autores associados ao neo-institucionalismo e é um tema recorrente nos debates teóricos e práticos relacionados aos processos constitutivos dos assentamentos de reforma agrária no Brasil.

As origens do neo-institucionalismo remontam ao início do século XX, momento em que as ciências sociais, e mais especificamente a ciência política, dedicaram-se a analisar os sistemas políticos e as formas de governo, a fim de diferenciar os bons dos maus governos. Neste primeiro momento, o institucionalismo caracterizou-se por orientar análises descritivas e históricas, fato que lhe rendeu várias críticas. Assim, para diferenciá-lo das perspectivas institucionais atuais costuma-se denominá-lo de velho institucionalismo ou institucionalismo clássico¹³.

Em virtude do seu caráter descritivo e histórico o institucionalismo clássico não era considerado, pelos críticos, uma perspectiva teórica, por não permitir a realização de comparações que permitissem generalizações e, conseqüentemente, uma metodologia clara. Na tentativa de preencher as lacunas deixadas e mudar o foco analítico, desenvolveu-se nas ciências sociais o behaviorismo e a teoria da escolha racional. Vale ressaltar que no mesmo período o estruturo-funcionalismo também ganhava espaço. O behaviorismo e a teoria da escolha racional centraram-se no estudo dos indivíduos, privilegiando as características sócio-psicológicas e cálculos de possíveis benefícios pessoais (PETERS, 2003), respectivamente.

O estudo das instituições ressurgiu nas ciências sociais nas décadas de 1960 e 1970 em resposta tanto ao behaviorismo e à teoria da escolha racional (PETERS, 2003) quanto ao estruturo-funcionalismo (HALL e TAYLOR, 2003), e marca o desenvolvimento de novas

¹³ Em vez de utilizar o termo velho institucionalismo, optou-se pela definição institucionalismo clássico, proposta por Romero (1999) e Dimaggio e Powell (1999).

abordagens institucionais. A compreensão do novo institucionalismo e de suas características requerem um entendimento, mesmo que breve, do processo que desencadeou a formação dessa abordagem teórica. Feito isso, fica mais fácil compreender porque o neo-institucionalismo não é uma perspectiva unificada¹⁴.

A análise das configurações institucionais se intensifica nas ciências sociais a partir dos anos 1980 e 1990, quando o papel das instituições no desenvolvimento e na coordenação de ações coletivas que necessitam da cooperação mútua passa a ser considerado preponderante. No Brasil, pode-se verificar a formação de instituições e organizações nas várias esferas sociais: nos municípios formaram-se os conselhos responsáveis pela fiscalização e pela reivindicação de políticas públicas; na sociedade civil, as ONGs desempenham os mais variados papéis.

No âmbito do mundo rural brasileiro, houve uma criação significativa de assentamentos rurais. Paralelamente à implantação dos assentamentos incentivou-se a formação de associações e cooperativas, para representarem os assentados perante o Estado, organizarem o espaço físico e a produção do assentamento e, obterem crédito junto às agências de fomento, entre outros objetivos. Neste sentido, as instituições formais dos assentamentos rurais também estão estimuladas, a partir dos seus membros, a possibilitarem a consolidação dos projetos de assentamentos espalhados pelo país.

A proposta deste capítulo é apresentar um modelo teórico capaz de analisar como o desempenho das instituições sociais¹⁵ afeta o processo de tomada de decisões coletivas, a mediação entre assentados e representantes do poder público e como a execução de políticas e ações referentes à consolidação de assentamentos rurais afeta o desenvolvimento local. Parte-se do pressuposto de que as instituições dos assentamentos de reforma agrária têm um importante papel a desempenhar na resolução dos chamados “dilemas sociais” ou dilemas da ação coletiva.

Como as instituições dos assentamentos rurais possibilitam o provimento de benefícios coletivos aos seus membros (OLSON, 1999), o modelo de avaliação do desempenho

¹⁴ Peters (2003) destaca que existem, atualmente, pelo menos sete versões: o institucionalismo normativo, o da escolha racional, o histórico, o empírico, o sociológico, o de representação de interesses e o internacional, porém, defende que as sete versões neo-institucionalistas, na verdade, referem-se a um único enfoque teórico. Hall e Taylor (2003) atestam a existência de três versões principais: institucionalismo histórico, da escolha racional e o sociológico. Kato (1996) aborda o neo-institucionalismo como um enfoque caracterizado por três metodologias, a primeiro utiliza métodos tradicionais como análise histórica ou qualitativa para determinar os fatores e dinâmicas de mudança institucional; a segunda focaliza micro-economias e teorias da escolha racional e a terceira analisa a relação entre instituições políticas e indivíduos baseando-se no conceito de racionalidade limitada [bounded rationality].

¹⁵ Ao tratar das instituições sociais, quero ressaltar o papel das instituições formais e informais na imposição de constrangimentos que regulam os comportamentos dos indivíduos.

institucional que se propõe refere-se à capacidade da instituição possibilitar a superação dos dilemas de ação coletiva que impedem ou aumentam o custo destes benefícios, através de normas e regras que regulem os comportamentos dos assentados, e à averiguação se as ações executadas correspondem aos anseios e às necessidades dos assentados.

Antes de se apresentar a maneira como se pretende chegar ao objetivo do capítulo, serão discutidas as principais perspectivas teóricas que abordam a ação coletiva, enfatizando o papel de regras e normas na superação dos dilemas de ação coletiva (ou dilemas sociais). Problematizar a formação do neo-institucionalismo, com o intuito de apresentar os seus elementos constituintes e diferenciar cada uma das versões que compõem essa abordagem para mostrar como o institucionalismo da escolha racional possibilita a análise do desempenho de instituições sociais. Por fim, será abordada a dinâmica do desempenho institucional, de maneira que os principais elementos constituintes da análise institucional sejam ressaltados.

2.1 AÇÃO COLETIVA E DILEMAS SOCIAIS

Problemas de ação coletiva são comuns em assentamentos de reforma agrária. Muitos autores têm ressaltado que a dificuldade dos assentados garantirem uma ação coletiva continuada, principalmente depois da conquista da terra, é um dos principais problemas enfrentados pelos beneficiários da política de criação dos projetos de assentamentos rurais (CARVALHO, 1998; FERREIRA, 2000). A descontinuidade do processo de organização existente no período de acampamento coloca vários problemas de ação coletiva para as famílias assentadas: a) a degradação dos recursos naturais (CUNHA, NUNES e MIRANDA, 2006), pois as instituições, especialmente as formais, não permitem a regulação do acesso aos recursos comuns nos primeiros anos de assentamento; b) e dificuldades de acesso a linhas de crédito e, também, para demarcar a área dos lotes de cada assentado. A superação destes dilemas de ação coletiva torna-se possível quando as instituições conseguem estipular regras e normas que reduzem os custos de transação e as incertezas.

Ação coletiva é a ação empreendida por membros de um grupo que procuram adquirir um benefício coletivo (OLSON, 1999). No entanto, cada membro do grupo tem a opção de escolher entre empenhar-se ou não na ação. O grupo tem um problema de ação coletiva quando é melhor para o coletivo que todos participem e, por outro lado, melhor para cada um não cooperar com a ação (ELSTER, 1994). Em outras palavras, dilemas sociais acontecem sempre que indivíduos em situações interdependentes realizam escolhas em que a

maximização do interesse individual, normalmente de curto prazo, gera resultados contraditórios com os interesses do grupo como um todo, seu longo prazo (CUNHA, 2002, 2004; OSTROM, 1998).

O estudo de Olson (1999), intitulado *A lógica da ação coletiva*, é um marco nas reflexões sobre ação coletiva e dilemas sociais. Esta obra tem sido tanto fonte de inspiração quanto objeto de crítica para muitos autores ligados ao neo-institucionalismo. Aqui, a crítica a Olson será apresentada a partir das reflexões feitas por Ostrom (1998), para quem a análise institucional permite ampliar as possibilidades de compreensão da ação coletiva e dos dilemas sociais, ao mesmo tempo, empreendendo uma crítica geral aos pressupostos e resultados apresentados por Olson, avançando sobre os passos trilhados por ele.

Olson (1999), ao analisar as organizações¹⁶ de tamanhos e formas distintas, constata que há um propósito que perpassa a maioria das organizações, especialmente aquelas que se caracterizam por aspectos econômicos: *a promoção dos interesses de seus membros*. Deste modo, não há sentido algum em formar uma organização quando uma ação individual independente pode promover os interesses dos indivíduos tão bem ou melhor que uma organização. Por outro lado, quando um determinado grupo de indivíduos possui interesses comuns ou coletivos, a ação individual independente não poderá promover esses interesses adequadamente. Nestes casos, as organizações são indispensáveis para a aquisição de benefícios coletivos.

Organizações têm a tarefa de proporcionar benefícios comuns ou coletivos aos seus membros. Os benefícios comuns são usualmente chamados de *benefícios públicos* (OLSON, 1999). Um benefício público, coletivo ou comum é aquele que se for consumido por uma pessoa X_i em um grupo $X_1, \dots, X_i, \dots, X_n$, não pode ser negado a nenhum dos demais membros desse grupo¹⁷. O fornecimento de bens públicos é, para Olson, caracteristicamente organizacional, já que os benefícios não-coletivos comuns sempre podem ser alcançados a partir da ação individual.

O processo de aquisição de um bem público que ocorre a partir da ação coletiva empreendida pelos membros da organização, ou grupo, traz consigo uma contradição entre racionalidade individual e racionalidade coletiva. Embora todos os membros de uma organização tenham um interesse comum em alcançar o benefício coletivo, eles não têm nenhum interesse comum em pagar o custo do provimento do benefício coletivo. “Cada

¹⁶ O que Olson chama de organizações chamo de instituições sociais. Para um debate sobre as confusões entre os conceitos de organização e instituição, conferir Peters (2003).

¹⁷ Através desta definição Olson (1999) construiu o conceito de *free rider*, para caracterizar os indivíduos que não participam da ação coletiva, mas, consomem o bem adquirido.

membro preferiria que os outros pagassem todo o custo sozinhos, e, por via de regra, desfrutariam de qualquer vantagem provida, quer tivessem ou não acordado com uma parte do custo” (OLSON, 1999, p. 33).

Para Olson (1999), a resolução dos dilemas de ação coletiva se dá mediante a atuação de um interventor externo que, através de incentivos independentes e seletivos (positivos ou negativos), estimula indivíduos racionais a agirem de forma coletiva, especialmente, quando o grupo é grande¹⁸. Não obstante, é possível que nos grupos pequenos¹⁹ (grupos privilegiados) o benefício coletivo seja provido sem a necessidade de coerção ou estímulo à ação coletiva (OLSON, 1999), porque, cada um dos membros, ou um deles, conclui que o ganho pessoal com a obtenção do benefício é maior que o custo total do provimento de determinada quantidade desse benefício. Porém, Olson (1999) destaca que, mesmo nos grupos pequenos, o benefício coletivo pode não ser provido em nível ótimo, isto é, os participantes do grupo não adquirem a quantidade de benefício coletivo que almejavam ganhar.

Já Ostrom (1998) ressalta que a teoria da escolha racional é a que melhor ajuda a entender os indivíduos como maximizadores de seus interesses individuais de curto prazo. Modelos de racionalidade completa tiveram grande êxito predizendo comportamentos marginais em situações competitivas, por exemplo, lucros em um mercado competitivo ou a probabilidade de sucesso eleitoral. Contudo, certos modelos da escolha racional foram mal-sucedidos ao explicar ou prever comportamentos em jogos de uma jogada só ou em dilemas sociais definitivamente repetidos, nos quais as predições teóricas são de que ninguém cooperará.

A primeira geração de modelos de racionalidade são máquinas poderosas de predição quando a forte competição elimina os indivíduos que não maximizam valores externos, imediatos. Esses modelos de racionalidade (completa) continuarão sendo usados, enquanto forem confundidos com uma teoria geral de comportamento humano. No entanto, uma teoria geral de comportamento humano deve considerar os indivíduos que buscam e podem, de acordo com os constrangimentos enfrentados, aprender normas e regras que possibilitem melhorar os resultados alcançados (OSTROM, 1998).

Para elaborar uma segunda geração de modelos de racionalidade, Ostrom (1998) parte do pressuposto de que os indivíduos são limitados racionalmente, que não calculam todas as possibilidades de estratégias nas situações enfrentadas e que, em poucas situações da vida,

¹⁸ Nos grandes grupos, o benefício coletivo adquirido, ao ser repartido entre os membros, não corresponde às pretensões individuais de aquisição do mesmo.

¹⁹ Para maiores esclarecimentos, conferir Olson (1999, p. 34-45).

geram informações sobre todas as ações potenciais possíveis, todos os resultados que podem ser obtidos e todas as estratégias que outros podem levar em consideração. Constata, empiricamente, que os indivíduos se ocupam sistematicamente de ação coletiva para prover bens públicos ou administrar recursos comuns sem uma autoridade externa que ofereça incentivos ou imponha sanções. Deste modo, o modelo teórico construído por Ostrom (1998) se contrapõe à proposta de Olson (1999), ao ressaltar que normas, reciprocidade e confiança possibilitam a superação dos dilemas de ação coletiva, sem a necessidade de incentivos ou sanções externas ao grupo.

A reciprocidade é uma classe importante de normas e um conjunto de estratégias que podem ser usadas na resolução de dilemas sociais que envolvem um esforço para identificar quem é mais envolvido, avaliar os cooperadores condicionais, recusar cooperar com os que não agem reciprocamente, e punir os que traem a confiança (OSTROM, 1998). Todas as normas de reciprocidade compartilham ingredientes comuns que permitem aos indivíduos reagirem às ações positivas de outros com respostas positivas e às ações negativas de outros com respostas negativas. Reciprocidade é uma norma básica ensinada em todas as sociedades.

Quando muitos indivíduos usam a reciprocidade, há um incentivo para adquirir uma reputação para manter promessas e executar ações, que dependem da cooperação de todos, com custos a curto prazo, mas benéficas à coletividade a longo prazo (OSTROM, 1998). Ostrom (1998) atribui à comunidade ou grupo a capacidade de construir arranjos institucionais formais ou informais que possibilitem a resolução de dilemas sociais, facilitem o provimento de benefícios coletivos e permitam o manejo dos recursos naturais ou de uso coletivo.

2.2 INSTITUCIONALISMO CLÁSSICO E NEO-INSTITUCIONALISMO

O neo-institucionalismo é uma perspectiva teórica que procura analisar como as instituições canalizam as escolhas sociais (DIMAGGIO e POWELL, 1999) através de regras e normas que moldam os comportamentos individuais e auxiliam a resolução de dilemas de ação coletiva. O institucionalismo da escolha racional, por exemplo, aborda a relação entre instituições e indivíduos de uma maneira que permite ao pesquisador avaliar os impactos das instituições sobre os comportamentos individuais, bem como os impactos das ações dos indivíduos sobre as instituições.

Com o intuito de apresentar o neo-institucionalismo e suas variações nas ciências sociais, será feita uma viagem exploratória que vai do institucionalismo clássico ao novo

institucionalismo, levando-se em consideração as principais perspectivas teóricas que se desenvolveram no espaço de tempo que separa essas duas abordagens, e as contribuições destas teorias no desenvolvimento do neo-institucionalismo e, conseqüentemente, nos olhares que cada versão utiliza para analisar a vida social.

O institucionalismo clássico dedicou-se fundamentalmente ao estudo dos detalhes que configuravam as diferentes estruturas administrativas, legais e públicas (ROMERO, 1999). Os trabalhos produzidos eram densamente normativos e as escassas análises comparativas feitas eram, em sua maioria, descrições justapostas de diversas configurações institucionais em países distintos, comparando-as e contrastando-as. Esse enfoque não permitia a construção de categorias analíticas e conceitos de nível intermediário que proporcionassem uma investigação autenticamente comparativa e que pudessem abrir espaço para uma teoria explicativa (PETERS, 2003).

Apesar de ser considerada, pelos críticos da época, uma abordagem ateórica e descritiva, o institucionalismo clássico se caracterizou por cinco pontos principais, que, de certa maneira, contribuíram para o surgimento do novo institucionalismo: o legalismo, o estruturalismo, o holismo, o historicismo e as análises normativas (PETERS, 2003).

Legalismo. A primeira característica determinante que surge do institucionalismo clássico é a ênfase dada às leis e ao papel central que estas tinham na atividade governamental. As leis eram o elemento fundamental do exercício do poder, em grande parte, dos países europeus e desempenhavam um importante papel no pensamento anglo-americano que se dedicava ao estudo do setor público. A legislação se constituía, tanto como estrutura do setor público, como importante ferramenta de governo para influenciar o comportamento dos cidadãos. Assim, estudar instituições políticas era igual a estudar a legislação do país. Um exemplo clássico de estudo da legislação para a obtenção de conhecimento político que visava modelar um Estado Novo, foi o realizado no Estado Prussiano (atual Alemanha).

Estruturalismo. A abordagem estruturalista não abre espaço para a idéia de que os indivíduos possam mudar os acontecimentos de um governo; a estrutura é quem determina o comportamento individual. Assim, qualquer analista que conseguisse identificar os aspectos salientes de uma estrutura, poderia prever o funcionamento do sistema como um todo²⁰. Uma crítica feita à postura estruturalista do institucionalismo clássico referia-se à ênfase dada aos aspectos formais das instituições em detrimento de importantes aspectos informais, que também *impõem constrangimentos* (NORTH, 1990).

²⁰ O estruturalismo do institucionalismo clássico concentrou-se em observar as principais características institucionais dos sistemas políticos, parlamentarismo e presidencialismo (PETERS, 2003).

Holismo. Vários institucionalistas clássicos foram comparativistas. Na verdade, eram obrigados a sê-lo em função da ênfase atribuída aos aspectos formal-legais necessários para obtenção de alguma variação entre formas de governo ou entre países. As comparações eram feitas entre sistemas íntegros, em vez de se examinar as instituições individualmente. O holismo natural deste enfoque tendia a separar as análises da comparação e a produzir não mais comparações, mas descrições.

Historicismo. As análises também se caracterizavam por ter uma forte fundamentação histórica porque seus teóricos, ao estudarem os sistemas políticos, estavam inseguros quanto ao desenvolvimento histórico e quanto ao presente cultural e sócio-econômico daquela época. Desta forma, tinha-se o argumento implícito de que, para se compreender a prática política de um determinado país, o pesquisador deveria compreender a maneira pela qual o sistema político tinha se desenvolvido.

Análises normativas. Apresentam, por fim, um forte elemento normativo. A literatura produzida por estes estudiosos vinculava descrições acerca da política com preocupações sobre um *bom governo*. Esse aspecto pode ser visto claramente nos trabalhos dos chamados “progressistas” norte-americanos, que se autodenominavam como um movimento em prol do *bom governo*. O elemento normativo também foi um dos pontos criticados pelos reformistas da ciência política das décadas de 1950 e 1960 (behavioristas e teóricos da escolha racional).

O institucionalismo clássico construiu um importante campo do conhecimento. Mesmo não o fazendo de maneira explicitamente teórica, ressaltou muitos fatores que atualmente dão corpo às análises institucionais contemporâneas (PETERS, 2003). Prestigiou elementos estruturais dos governos, bem como aspectos históricos e normativos. O neo-institucionalismo, por sua vez, não se desenvolveu só para reafirmar algumas virtudes do institucionalismo clássico, mas, principalmente, para fazer uma revisão crítica das supostas falhas existentes (PETERS, 2003) e ser uma opção às perspectivas teóricas que se contrapunham ao institucionalismo clássico, behaviorismo e teoria da escolha racional.

2.2.1 Behaviorismo e teoria da escolha racional

A ciência política tem suas raízes no estudo das instituições. No entanto, no pós-segunda Guerra Mundial a disciplina rechaçou essas raízes em favor de enfoques teóricos baseados em pressupostos individualistas: o behaviorismo e a escolha racional. Ambos os enfoques enfatizam que os indivíduos atuam autonomamente, fundamentando-se em características sócio-psicológicas e cálculos de possíveis benefícios pessoais (PETERS, 2003)

e que não são constrangidos por instituições formais ou informais, pois fazem suas próprias escolhas. Nas duas abordagens as preferências são exógenas ao processo político.

A revolução behaviorista, ocorrida nas décadas de 1950 e 1960 (DIMAGGIO e POWELL, 1999; PETERS, 2003; ROMERO, 1999), modificou profundamente a ciência política, a sociologia e outras ciências sociais. Dentre as principais conseqüências desta revolução destaca-se o florescimento, influente, da teoria da escolha racional, que passou a orientar vários trabalhos dentro da ciência política. Estes dois movimentos transformaram significativamente a disciplina, embora tenham importantes diferenças entre si, possuem alguns aspectos em comum: a preocupação com a teoria e a metodologia, uma tendência antinormativa, premissas básicas do individualismo e enfoque sistêmico (PETERS, 2003).

Teoria e Metodologia. Um dos elementos mais importantes da revolução behaviorista foi a explícita preocupação com a elaboração de uma teoria. Tanto o behaviorismo como a escolha racional exigia que se investisse pesadamente em teoria e metodologia.

Antinormativo. O movimento antinormativo pregava a não-utilização de abordagens institucionalistas clássicas nas análises políticas, pois o caráter descritivo e atóxico destes enfoques não permitiam a elaboração de formulações claras, deste modo, deter-se à análise das instituições formais e legais, apenas, sugeria que os países que possuíssem uma organização pouco formalizada, por exemplo, não teriam realmente governo, no sentido real do termo.

Individualismo metodológico. É um dos princípios fundamentais das análises behavioristas e da escolha racional. Em contextos políticos, os atores são indivíduos e, por conseguinte, a única perspectiva adequada à investigação política é focalizar os indivíduos e seus comportamentos. Para o behaviorismo, o individualismo não é relevante apenas por razões metodológicas, mas porque o foco das análises, frequentemente, são os indivíduos. Já para a escolha racional, são os pressupostos de maximização de benefícios individuais que orientam as análises, tanto de indivíduos como de conjuntos de indivíduos. Com isso, tanto o behaviorismo como a escolha racional, afirmam que em instituições sociais (partidos políticos, legislativo etc.) são os indivíduos que decidem e tomam as decisões, e não as instituições.

Enfoque sistêmico. Os institucionalistas concentravam suas análises nas instituições formais de governo e nas constituições que produziam estas estruturas. A revolução behaviorista reverteu completamente esta ênfase e concentrou suas *contribuições* [inputs] desde a sociedade ao sistema político (EASTON, 1953 *apud* PETERS, 2003). Nesta

perspectiva o que realmente importava era o voto, a atividade dos grupos de interesse e articulações informais, que eram convertidas em *produtos* [outputs].

2.2.2 O neo-institucionalismo e suas variações teóricas

O estudo das instituições renasce nas ciências sociais em reação ao behaviorismo (DIMAGGIO e POWELL, 1999; PETERS, 2003), à teoria da escolha racional (PETERS, 2003) e ao estruturo-funcionalismo (HALL e TAYLOR, 2003). E marca o retorno da ciência política às suas raízes (PETERS, 2003) acadêmicas e um esforço das ciências sociais de adquirirem respostas novas a perguntas antigas acerca do modo como os arranjos institucionais mediam e canalizam as escolhas sociais (DIMAGGIO e POWELL, 1999).

O neo-institucionalismo incorporou alguns aspectos do institucionalismo clássico, do behaviorismo e da teoria da escolha racional em sua composição. Fato que explica a existência de mais de uma versão neo-institucional. Porém, deter-me-ei à análise de quatro versões: Institucionalismo Normativo, Institucionalismo Histórico, Institucionalismo da Escolha Racional e Institucionalismo Sociológico.

Institucionalismo Normativo – Recebeu contribuições da sociologia de Durkheim ao destacar a importância dos símbolos na estruturação do comportamento humano, dentro e fora das instituições formais, e da sociologia de Weber, na identificação da maneira como as regras culturais constituem a base da ação coletiva em diversos ambientes, tanto no mercado como na política, além do institucionalismo clássico e da teoria das organizações.

O institucionalismo normativo simboliza as origens do *neo-institucionalismo* (PETERS, 2003). March e Olsen, ao publicarem o artigo “The new institutionalism: organizational factors in political life”, em 1984, cunharam a expressão *neo-institucionalismo* e impulsionaram mudanças na ciência política contemporânea, e, em certa medida nas ciências sociais como um todo, ao ressaltar a importância dos valores políticos e das escolhas coletivas nas análises políticas.

Para os teóricos dessa abordagem, os atores políticos não são indivíduos dispersos que refletem sua socialização e sua constituição psicológica e atuam para maximizar o benefício pessoal, mas indivíduos que refletem fortemente os valores das instituições nas quais estão vinculados e interpretam o significado dos seus compromissos institucionais (PETERS, 2003). Esta postura, de certa maneira, é uma crítica à teoria da escolha racional e ao behaviorismo predominantes nas análises políticas da época.

Institucionalismo Histórico – Desenvolveu-se em reação à análise da vida política em termos de grupos e contra o estruturo-funcionalismo, determinante na ciência política nas décadas de 1960 e 1970. Essa abordagem foi praticamente a primeira versão do neo-institucionalismo. Os primeiros trabalhos²¹ orientados pelo institucionalismo histórico assinalavam a importância das instituições na orientação das políticas ao longo do tempo. O argumento básico destas análises era que a compreensão das decisões concernentes às políticas econômicas passa, primeiramente, pelo entendimento da história política local, pois as ações políticas sempre são influenciadas pelas decisões tomadas anteriormente. Desta feita, o institucionalismo histórico centra-se no curso evolutivo do acatamento total de uma norma inicial.

Institucionalismo da escolha racional – A formação teórica dessa abordagem deriva-se, na ciência política, de recursos teóricos da “nova economia da organização”, que se caracteriza pelos direitos de propriedade, de rendas e dos custos de transações para o funcionamento e desenvolvimento das instituições. E as primeiras aplicações teóricas remetem aos estudos de comportamentos no interior do Congresso americano e tinham o objetivo de observar a aplicabilidade do postulado clássico da teoria da escolha racional (HALL e TAYLOR, 2003): se as escolhas são exatas, é difícil reunir maiorias estáveis para votar leis no Congresso, onde as preferências dos legisladores deveriam gerar ciclos, nos quais cada nova maioria invalidaria as leis propostas pela maioria precedente. Entretanto, foi constatado que as decisões do Congresso possuem um notável grau de estabilidade.

As respostas para a estabilidade das decisões tomadas pelo Congresso americano foram buscadas nas instituições. Teóricos passaram a afirmar que a existência de maiorias estáveis era decorrente das regras de procedimento e das comissões do Congresso que estruturavam as escolhas e as informações disponíveis aos seus membros. Essas regras permitiam, por exemplo, fixar a pauta, o que limitava as decisões a serem submetidas ao voto; as questões principais eram atribuídas às comissões que possibilitassem a representação dos interesses eleitorais e que facilitassem a negociação entre parlamentares. Dessa maneira, o Congresso americano diminuiu os custos de transação necessários à conclusão dos acordos, pois permitia aos parlamentares os benefícios da troca (HALL e TAYLOR, 2003), e as instituições auxiliavam na resolução da maioria dos problemas de ação coletiva enfrentados pelos legisladores.

²¹ Um dos primeiros trabalhos do institucionalismo histórico foi o de Hall (1986), segundo informa Peters (2003).

A partir da década de 1990, os teóricos da escolha racional passaram a se interessar pela análise de outros fenômenos políticos, tais como: o desenvolvimento histórico das instituições políticas de países em transição política (PRZEWORSKI, 1994), as reformas institucionais realizadas por países da União Européia (TSEBELIS, 1994), a decisão do voto na manutenção da liberdade política (FIGUEIREDO, 1991), entre outros, ampliando, assim, as possibilidades de análises políticas.

Por vários motivos²², o institucionalismo da escolha racional tem recebido um número considerável de críticas internas e externas. Apresentarei algumas das principais críticas feitas a essa abordagem: o fato de explicar a origem das instituições, em grande medida, por seus resultados. É considerada uma abordagem funcionalista, ao afirmar que as instituições existentes são as mais eficientes; as análises são grandemente voluntaristas, pois apresentam a criação das instituições como um processo, em parte, contratual (HALL e TAYLOR, 2003).

Institucionalismo Sociológico – Surge da teoria das organizações, no final da década de 1960, momento em que sociólogos contestavam a distinção tradicional entre a esfera social (reflexo da racionalidade) e as esferas influenciadas por práticas associadas à cultura (HALL e TAYLOR, 2003). Contrariando esta tendência, institucionalismo sociológico sustentou que grande parte das formas e procedimentos institucionais presentes nas organizações modernas não são adotados, apenas, por serem os mais eficazes, mas porque essas formas e procedimentos se referem a práticas sociais.

Três características conferem originalidade ao institucionalismo sociológico (HALL e TAYLOR, 2003): 1) os teóricos dessa abordagem tendem a definir as instituições de maneira mais global que as demais abordagens; 2) redefinem a cultura como sinônimo de instituições; por fim 3) distinguem-se dos demais por tratarem o problema da explicação do surgimento e modificação das práticas institucionais.

As raízes do institucionalismo sociológico remetem à sociologia clássica. Em Weber (2004) origina-se a preocupação com as instituições e com a maneira como as instituições modernas (racionais) se desenvolvem para satisfazer as demandas da sociedade durante o processo de modernização do ocidente. De Durkheim (1999), a divisão do trabalho, parte fundadora das regras que garantem a concorrência pacífica e regula as funções das organizações e instituições.

Atualmente, o institucionalismo sociológico possui vários modelos analíticos (PETERS, 2003). Apresentarei os mais relevantes:

²² Abordarei esses aspectos no tópico: Teoria da escolha racional e teoria institucional.

a) **baseados na ecologia da população** – este modelo é muito utilizado para analisar as instituições do setor público e estudar a ecologia das organizações da população. A premissa fundante deste modelo é a possibilidade de compreensão das organizações e seus comportamentos através de uma analogia com populações de organismos biológicos²³;

b) **institucionalização e isomorfismo** – dedica-se à compreensão das dimensões simbólicas e evolutivas das organizações. Este modelo define as instituições como sistemas de significação e destaca que os comportamentos das instituições e dos indivíduos dependem da maneira como os significados foram incorporados;

c) **sedimentação** – este modelo reflete a índole histórica e acumulativa das instituições. Isto não quer dizer que as estruturas são estáticas, mas que conservam grande parte de sua história passada;

d) **arquétipos organizacionais** – este modelo marca um retorno a Weber, especialmente a sua conceituação de tipos ideais que permitem a análise das organizações formais, bem como aspectos da vida social. Neste sentido, para operacionalizar a análise institucional, é necessário criar tipos ideais de instituições para poder compará-los com as existentes no mundo real.

Apesar de terem o mesmo foco de análise, *as instituições*, as quatro variações neo-institucionais apresentadas, possuem características que nos permitem analisar o mundo político de diferentes maneiras. Para comparar essas abordagens (ver o quadro 1), formularei quatro questões²⁴: 1) Como definem as instituições²⁵? 2) Como explicam o processo de formação das instituições? 3) Como abordam a interação entre indivíduos e instituições? 4) Como explicam a mudança institucional? A partir destas questões, estarei apresentando a área de atuação e mostrando as *fragilidades teóricas e metodológicas* de cada um dos enfoques.

2.2.3 O que é instituição

O **institucionalismo normativo** define instituições como:

²³ Este modelo utiliza, por exemplo, a definição de nicho para caracterizar uma combinação de recursos que permitem a sobrevivência das organizações.

²⁴ Estes questionamentos foram, na verdade, retirados dos trabalhos de Peters (2003) e de Hall e Taylor (2003).

²⁵ Peters (2003) assinala que as instituições possuem três características principais: são, em certa medida, características estruturais da sociedade (a estrutura pode ser formal ou informal), que transcendem os indivíduos pelo fato de fornecer-lhes um conjunto de normas, compartilhadas, que pautam as interações e as relações específicas entre os membros; possuem certa estabilidade ao longo do tempo; por fim, devem interferir no comportamento individual, ou seja, restringir o comportamento de seus membros através das normas e valores compartilhados.

conjuntos de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas em términos de relaciones entre roles y situaciones. Este processo implica determinar cuál es la situación, qué papel se está desempeñando y cuál es la función de esse rol em determinada situación.

Las instituciones políticas son conjuntos de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas em términos de relaciones entre roles y situaciones²⁶ (MARCH e OLSEN, 1989, p. 21-22 *apud* PETERS, 2003, p. 50).

Por outro lado, as instituições se definem pela sua durabilidade e sua capacidade de influenciar a conduta dos indivíduos no decorrer do tempo. As instituições possuem uma legitimidade inerente que interfere no comportamento dos seus membros ao ponto de atuarem contra os seus próprios interesses (MARCH e OLSEN, 1989 *apud* PETERS, 2003).

O institucionalismo normativo, entretanto, não responde quais são as condições limites da lógica de adequação²⁷ e qual o tipo de correlação entre normas e rotinas. Apesar destas questões, o institucionalismo normativo focaliza claramente o termo “instituição” e permit-nos sintetizar uma definição: uma instituição seria o conjunto de regras e valores normativos e não cognitivos que regulamentam as ações dos membros da instituição, bem como o conjunto de rotinas que são desenvolvidas para executar e impor os valores institucionais (PETERS, 2003).

O **institucionalismo histórico** define as instituições a partir de exemplos que vão desde estruturas governamentais formais, passando por instituições legais, até instituições sociais mais amorfas (classes sociais), usando este conjunto de estruturas distintas para explicar os fenômenos políticos (THELEN e STEINMO, 1992 *apud* PETERS, 2003).

Já Hall e Taylor (2003, p. 196) destacam que a conceituação do institucionalismo histórico é feita de modo global, pelo fato de englobar “os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política”. Essa definição abrange tanto regras de uma ordem constitucional, como os procedimentos rotineiros do funcionamento de uma organização e, até, convenções que governam comportamentos sindicais.

²⁶ Conjunto de regras e rotinas interconectadas que definem as ações corretas em termos de relações entre rols e situações. Este processo implica determinar qual é a situação, que papel está desempenhando e qual é a função desse rol em determinada situação (tradução nossa).

As instituições políticas são conjuntos de regras e rotinas interconectadas que definem as ações corretas em termos de relações entre rols e situações (tradução nossa).

²⁷ A lógica de adequação pode ser considerada uma versão da “teoría del rol”. A instituição define um conjunto de expectativas de comportamentos para os membros da instituição, e logo reforça o comportamento adequado para o rol e sanciona a inadequação. Aspectos do rol podem ser aplicados a todos os membros da instituição e específicos às posições ocupadas pelos indivíduos dentro da instituição. A finalidade do conceito de rol é vincular a conduta individual à instituição (PETERS, 2003).

Desta maneira, as instituições fornecem modelos morais e cognitivos que permitem a interpretação e a ação. O indivíduo é concebido como uma entidade pertencente a um mundo de instituições composto de símbolos, de cenários e de protocolos que fornecem filtros de interpretação que possibilitam a definição de ações.

O institucionalismo da escolha racional define instituições como

(...) rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction. In consequence they structure incentives in human exchange, whether political, social, or economic²⁸ (NORTH, 1990, p. 3).

ou como

Reglamentaciones que los individuos usan para determinar qué e a quién se incluye em las situaciones de toma de decisión, como se estructura la información, qué medidas pueden tomarse y em qué secuencia, y cómo se integrarán las acciones individuales a las decisiones colectivas (...) todo lo cual existe dentro de um lenguaje compartido por cierta comunidad de individuos, y no como partes físicas de um entorno externo²⁹ (KISER e OSTROM, 1982, p. 179 *apud* PETERS, 2003, p. 85).

As definições cunhadas, em grande medida, focalizam as regras, visto que os indivíduos procuram maximizar seus benefícios pessoais, prejudicando, assim, as ações coletivas empreendidas pelas instituições e/ou grupos. Para que os dilemas sociais sejam superados, faz-se necessário a presença de um mecanismo que estruture o comportamento individual, as instituições. Contudo, existe uma variante desta abordagem, *externalista*, que se interessa pela maneira como as instituições formadas exoginamente afetam o comportamento dos indivíduos.

O **institucionalismo sociológico** defende que as instituições consistem em estruturas e atividades cognitivas, normativas e reguladoras que dão estabilidade e significado ao comportamento social (SCOTT, 1995 *apud* PETERS, 2003). Essa definição é muito ampla e não permite uma distinção entre instituições e outras formas de organização que se formam dentro da estrutura social.

²⁸ (...) as regras do jogo em uma sociedade ou constrangimentos humanamente inventados para moldar a interação humana. Por conseguinte, estruturam incentivos na troca humana, seja política, social ou econômica (tradução nossa).

²⁹ Regulamentações que os indivíduos usam para determinar o que e a quem se incluem as situações de tomada de decisão, como se estrutura a informação, que medidas podem ser adotadas e em que seqüência, e como se integram as ações individuais às definições coletivas (...) tudo aquilo que existe dentro de uma linguagem compartilhada dentro de uma comunidade de indivíduos, e não como partes físicas de um entorno externo (tradução nossa).

Apesar da literatura existente sobre instituições e organizações, praticamente, não fazer uma diferença entre ambas, Peters (2003) sugere uma diferenciação, vinda do campo econômico, mais especificamente de North (1990), por meio de uma analogia: as organizações seriam como equipes que se enfrentam em uma partida e as instituições seriam as regras que regem esse esporte. Ou seja, as organizações se formam para participar do “entorno institucional” criado por mercados e sistemas políticos, por exemplo.

2.2.4 A formação das instituições

Para o **institucionalismo normativo**, as instituições derivam parte de sua estrutura de significação e de sua lógica de adequação da sociedade dentro da qual se formam (MARCH e OLSEN, 1989 *apud* PETERS, 2003). Na maioria dos casos, quando os indivíduos são introduzidos numa instituição, já foram previamente socializados pela sociedade, pois normas comuns como reciprocidade, honestidade e cooperação, são aprendidas no processo geral de socialização. Desta maneira, à medida que as rotinas são fortalecidas e adquirem um maior significado, aumenta o grau de institucionalização dentro da estrutura.

Essa definição apresenta dois pontos de limitação. Primeiro, quando ingressa numa instituição, o indivíduo traz diversos valores, por conseguinte, os resultados podem não ser satisfatórios em instituições que possuem normas e valores muito diferentes dos encontrados na sociedade. O segundo, refere-se à possibilidade de os indivíduos interagirem para a criação das rotinas que surgem quando as instituições ou organizações são formadas (PETERS, 2003), no entanto, o institucionalismo normativo não enfatiza o processo inicial de institucionalização (surgimento da instituição).

O **institucionalismo histórico** não se detém à formação das instituições, mas, às que já estão formadas. Contudo, a ênfase que é dada às estruturas que sustentam as instituições sugere uma definição. Quando uma idéia chega a ser aceita e a penetrar em uma forma estrutural, pode-se dizer que uma instituição foi criada. Esta conceituação, juntamente com a elaborada pelo institucionalismo normativo, não apresentam muita consistência e clareza, porque focalizam o momento de criação e não processo que desencadeia o mesmo.

O **institucionalismo da escolha racional**, a partir de suas variações, explica bem o que é uma instituição, porém, ao elucidar os processos de criação, elabora explicações *demasiadamente elegantes* (HALL e TAYLOR, 2003). De maneira geral, o surgimento das instituições é explicado por meio de deduções que permitem uma classificação estilizada das funções desempenhadas por determinada instituição (HALL e TAYLOR, 2003). Esclarece-se,

em seguida, a existência da instituição por meio dos valores assumidos por suas funções, aos olhos dos seus membros.

Essa formulação sugere que o processo de criação de instituições é, muitas vezes, centrado na noção de acordo voluntário entre os atores interessados na aquisição de benefícios comuns, que não poderiam ser adquiridos a partir de ações individuais.

O processo de criação das instituições para o **institucionalismo sociológico** é singular, quando comparado com as demais abordagens institucionais, e não é suficientemente claro. A explicação toma como base a ação de indivíduos que tomam *emprestados* modelos institucionais já existentes no mundo institucional (HALL e TAYLOR, 2003) que circunscrevem a quantidade de criações possíveis.

Essa explicação torna-se politicamente confusa por não considerar que a criação de instituições envolve conflitos de poder entre os atores (HALL e TAYLOR, 2003) que possuem interesses diferentes.

2.2.5 Mudança institucional

No **institucionalismo normativo**, o processo de mudança institucional é um dos elementos mais fortes e persuasivos de sua argumentação (PETERS, 2003). As instituições possuem **uma série de** respostas (rotinas) para os problemas, antes que eles surjam, e as respostas conhecidas são usadas antes de buscarem-se alternativas que se afastem dos valores básicos da instituição. Neste sentido, as mudanças institucionais, postas em prática, são adaptadas à lógica de adequação e aos valores institucionais que desempenham a importante função de limitar a busca de alternativas políticas para a instituição. Grande parte da bibliografia do institucionalismo normativo aponta para a existência de vários estímulos para a mudança institucional, porém, o mais importante deles é o processo de aprendizagem como principal meio para a adaptação (PETERS, 2003). O processo de aprendizagem permite que as instituições identifiquem os pontos de mudança e se adaptem a eles.

Como nesta perspectiva as instituições se fundamentam, em certa medida, no acatamento e na conformidade, uma importante fonte de mudança institucional é a desconformidade e a capacidade de liderança dos indivíduos. Tomemos o caso de Mahatma Ghandi, como ilustração. Ghandi logrou transformações fundamentais nas instituições indianas da época, mediante a adoção do método de não acatar regulamentações de ordem política existente, que surtiram efeito devido sua capacidade de liderança (PETERS, 2003).

O ponto mais problemático do **institucionalismo histórico** é a explicação da mudança institucional (PETERS, 2003). Ao defender que as decisões políticas anteriores influenciam fortemente os resultados das decisões políticas atuais, esses teóricos estão defendendo, talvez inconscientemente, que as decisões institucionais e políticas iniciais possuem efeitos duradouros. Desta maneira, o institucionalismo histórico explica melhor a persistência de normas e regras do que a mudança das instituições.

Ao tentar explicar a mudança institucional o faz por meio de conceito de “equilíbrios intermitentes”³⁰. Ou seja, há uma expectativa que, durante a maior parte do tempo, a instituição se mantenha em estado de equilíbrio e funcione de acordo com as decisões tomadas no início.

Para o **institucionalismo da escolha racional**, grosso modo, a mudança institucional ocorre quando a instituição não consegue desempenhar, adequadamente, as tarefas para as quais foi criada (HALL e TAYLOR, 2003). Entretanto, em algumas variações desta abordagem, a mudança institucional não é importante, uma vez que os impactos da estrutura sobre o comportamento e a política são mais relevantes.

O **institucionalismo sociológico** conceitua o processo de mudança institucional de duas maneiras: 1) através da institucionalização que aumenta a quantidade de características da instituição, tornando mais firmes os “marcos” cognitivos, o que possibilita a mudança, ou pela desinstitucionalização que reduz os “marcos” cognitivos e, assim, modifica a instituição; 2) outra perspectiva, considerada funcionalista, assinala que as instituições devem encontrar meios para se adaptar a todas as mudanças do seu entorno, o que ocasiona uma mudança institucional.

2.2.6 Instituições e indivíduos

O **institucionalismo normativo** considera que as instituições necessitam de mecanismos que moldem os comportamentos individuais, e outro que permita aos indivíduos formar e reformular as instituições (PETERS, 2003). Caso isso não ocorra, as instituições passam a ser entidades abstratas com pouca relação com o comportamento político. Essa vinculação acontece através da lógica de adequação que define qual é o comportamento mais adequado para os membros da instituição e quais não são. Apesar disso, a lógica de adequação

³⁰ A conceituação de “equilíbrios intermitentes” é uma analogia à teoria evolutiva neodarwiniana da biologia (PETERS, 2003).

necessita de mecanismos eficazes que permitam a imposição de sanções que desestimulem a violação das regras.

Outro aspecto que diferencia o **institucionalismo histórico** das demais versões, principalmente do institucionalismo da escolha racional, é a maneira como trata a relação entre indivíduos e instituições. Tende conceituar em termos muito gerais (HALL e TAYLOR, 2003), não fornecendo elementos que permitam contemplar essa relação e explicá-la.

Para o institucionalismo histórico, quando um indivíduo escolhe ser membro de uma instituição, aceita passivamente as restrições que lhe são impostas. Entretanto, o vínculo entre instituição e indivíduo não é explorado diretamente nos trabalhos empíricos. Peters (2003) enfatiza que o institucionalismo histórico se percebe, em certa medida, um *Deus ex machina*³¹, e que as decisões tomadas uma vez parecem funcionar em *piloto automático*, enquanto a conduta individual é modificada por ações que os membros tomaram anos atrás. As instituições apresentam-se estáveis ao longo do tempo.

O **institucionalismo da escolha racional** elaborou uma concepção precisa das relações entre instituições e indivíduos (HALL e TAYLOR, 2003). Como foi dito anteriormente, esta interação é bilateral (PETERS, 2003). De um lado, defende-se que as instituições moldam a conduta dos indivíduos. De outro, os indivíduos moldam o comportamento das instituições, por se constituírem as causas das atividades institucionais. Além disso, as análises desta escola dão espaço, considerável, à intencionalidade humana na determinação das situações políticas, a partir de cálculos estratégicos, que levam em consideração as variáveis estruturais (instituições).

Um dos grandes problemas do **institucionalismo sociológico** é a maneira como aborda a relação entre indivíduos e instituições. Existem dois debates dominantes entre os teóricos desta abordagem: de um lado, estão os que defendem³² que as instituições são, fundamentalmente, uma manifestação simbólica das necessidades de legitimação de uma sociedade ou de um grupo social, desse modo, podem ser consideradas separadamente da ação dos participantes; de outro, os que defendem que as instituições só podem ser denominadas como tais, quando moldam o comportamento dos seus membros³³. A segunda postura é mais dominante atualmente (PETERS, 2003).

³¹ Expressão latina que significa, literalmente, “Deus surgido da máquina”. A expressão é usada atualmente para indicar o desenvolvimento de uma história que não leva em consideração sua lógica interna e é tão inverossímil que permite ao autor terminá-la com uma situação improvável, porém, mais palatável. Pode, também, descrever uma pessoa ou uma coisa que, de repente, aparece e resolve uma dificuldade aparentemente insolúvel.

³² Dentre os trabalhos que ressaltam este aspecto destaca-se o de Meyer e Rowan (1977).

³³ Um dos principais trabalhos que defendem esta postura é o de Giddens (1979). Está afirmação é de Peters (2003), eu a utilizo para possibilitar ao leitor a oportunidade de se situar melhor no debate.

COMPARAÇÃO ENTRE QUATRO ABORDAGENS DO NEO-INSTITUCIONALISMO

	ABORDAGENS			
	Normativo	Escolha Racional	Histórico	Sociológico
O que é instituição	Conjunto de regras e valores, normativos e não cognitivos que regulam o comportamento dos membros da instituição.	São as regras do jogo em uma sociedade, os constrangimentos que moldam a interação humana e estruturam incentivos.	Procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais inerentes à estrutura organizacional.	Estruturas e atividades cognitivas, normativas e reguladoras que dão significado ao comportamento.
Formação das instituições	Derivam da estrutura de significação e da lógica de adequação da sociedade dentro da qual se formam.	Tendem a apresentar a criação das instituições como um processo quase contratual caracterizado por um acordo voluntário entre atores relativamente iguais e independentes.	Não se detém, muito, à formação das instituições, mas, às que já estão formadas.	Os indivíduos tomam <i>emprestados</i> modelos institucionais já existentes no mundo institucional para criarem novas instituições.
Mudança institucional	É derivada do processo de aprendizagem.	Ocorre quando a instituição não consegue desempenhar adequadamente suas tarefas.	Interessa-se mais pela persistência de normas e regras do que pela mudança institucional.	As mudanças do seu entorno ocasionam a mudança institucional.
Instituições e Indivíduos	Acontece através da lógica de adequação, que define qual é o comportamento mais adequado para os membros da instituição.	É bilateral: as instituições moldam a conduta dos indivíduos e os indivíduos influenciam na mudança das instituições.	A conduta individual é modificada por ações que os membros tomaram anos atrás.	As instituições moldam o comportamento dos seus membros.

2.3 A TEORIA DA ESCOLHA RACIONAL E A TEORIA INSTITUCIONAL

A literatura que trata da teoria da escolha racional e do neo-institucionalismo da escolha racional apresenta diferenças significativas, que são, muitas vezes, desconsideradas ou mal compreendidas. Essa teoria centra-se no indivíduo enquanto maximizador dos seus benefícios pessoais. Já o neo-institucionalismo da escolha racional toma emprestado esse elemento comportamental e insere as instituições enquanto reguladoras das ações e condutas individuais e coletivas. Percebe-se, assim, que o institucionalismo da escolha racional possibilita a ampliação das análises sobre os arranjos institucionais pelo fato de combinar dois elementos anteriormente considerados antagônicos: instituições e indivíduos.

Para esclarecer melhor o que é e como se constitui a teoria da escolha racional e o seu papel para o desenvolvimento do institucionalismo da escolha racional, deter-me-ei ao surgimento da teoria da escolha racional, as suas limitações e alternativas às limitações. Para, em seguida, fazer algumas considerações sobre o institucionalismo da escolha racional.

A teoria da escolha racional surge na década de 1950³⁴ com os trabalhos de Arrow (1951), Downs (1999), entre outros. Em sua origem não se deteve à consideração do papel das instituições na canalização das escolhas individuais, por isso não podemos considerá-la uma teoria unificada, mas, formada por vários modelos que se desenvolveram até hoje. Apesar da diversidade, Baert (1997) apresenta quatro aspectos que são comuns a todos:

Intencionalidade. As explicações da escolha racional são formadas por um subconjunto de explicações intencionais que tentam dar conta das práticas sociais através de referências a finalidades e objetivos. Ações intencionais são acompanhadas de consequências não intencionais (efeitos de agregação), o *dilema do prisioneiro*³⁵ é o exemplo clássico de ação intencional que produz um resultado não-intencional (subótimo).

Racionalidade. Os indivíduos, ao agirem e interagirem, tentam maximizar os benefícios e minimizar os custos envolvidos em suas ações. A racionalidade pressupõe que o indivíduo participante da ação seja capaz de estabelecer um ordenamento completo das alternativas. O ordenamento das preferências cria uma *função de utilidade* que permite calcular cada uma das alternativas disponíveis, a partir da relação custo-benefício, e eleger as

³⁴ Alguns teóricos da escolha racional defendem que as metodologias Tocqueville (BOUDON, 1995 e 1998) e Marx (ELSTER, 1989) ocultam perspectivas da escolha racional.

³⁵ O dilema do prisioneiro – inventado por Flood (1952) e nomeado por Tucker (1950) – conta que “dois prisioneiros suspeitos de um crime violento são mantidos em celas diferentes, e a cada um é oferecido o seguinte acordo pelo promotor: Se você confessar e o outro prisioneiro não o fizer, você será libertado; se o outro prisioneiro também confessar, você receberá uma sentença moderada. Se nenhum de vocês confessar, vocês receberão sentença menor do que se ambos confessarem; se o outro confessar, mas você não, você receberá a sentença máxima” (TSEBELIS, 1998, p. 69).

melhores estratégias a serem adotadas. Mas, para tornar sólidas suas convicções e o comportamento racional, o indivíduo precisa de um agrupamento de informações completas³⁶. É neste aspecto que se concentra a maioria dos debates entre os teóricos da escolha racional, por isso, ressaltarei, posteriormente, algumas definições de racionalidade dentro da escolha racional.

Incerteza e risco. Frequentemente as pessoas têm *informações imperfeitas*. Os teóricos da escolha racional conceituam *informação imperfeita* a partir da diferença entre *incerteza* e *risco*. Ao enfrentarem situações de risco, as pessoas são capazes de atribuir probabilidades aos vários resultados, ao passo que, confrontadas com situações de incerteza, não são capazes de fazê-lo. Desta maneira, os teóricos da escolha racional assumem que as pessoas são capazes de calcular a *utilidade esperada* ou o *valor esperado* de cada ação quando se deparam com situações de risco.

Escolhas interdependentes e estratégias. O comportamento subótimo³⁷ é um exemplo de escolha estratégica em que o indivíduo leva em consideração as escolhas de outras pessoas que fazem parte da ação. A teoria dos jogos, desenvolvida dentro da teoria da escolha racional, é quem formaliza as escolhas estratégicas ou interdependentes através da elaboração de modelos ideais típicos.

Tsebelis (1998) define a racionalidade como uma correspondência ótima entre fins e meios. E, a partir desta definição faz uma distinção entre dois tipos de exigências para a racionalidade: *exigências fracas de racionalidade* (coerência interna entre preferências e crenças) e *exigências fortes de racionalidades* (correspondência das crenças com a realidade). Ferejohn e Pasquino (2001) conceituam a racionalidade como uma ação que foi escolhida entre os melhores atos disponíveis para o agente, dadas as suas crenças e os seus desejos, ressaltam, ainda, que os atos racionais maximizam as preferências e/ou desejos, de acordo com as crenças. Elster (1994) diz que agir racionalmente é fazer tão bem por si mesmo o quanto se é capaz. Estes autores se enquadram entre os teóricos da escolha racional que defendem uma *racionalidade completa*.

³⁶ As informações completas (suficientes) são características da teoria da escolha racional ortodoxa, a partir das brechas deixadas por este pressuposto foi que se desenvolveu o neo-institucionalismo da escolha racional, destacando que as normas, regras, confiança, etc., são capazes de preencher as lacunas deixadas pelo pressuposto das informações completas.

³⁷ Tsebelis (1998) assinala que, se com informações adequadas as escolhas do ator aparentam ser subótimas, é porque o observador centrou sua atenção em apenas um jogo, mas o ator estava, na verdade, envolvido numa rede de jogos, denominada por Tsebelis de *Jogos ocultos*. Assim, o que parece ser subótimo é, na verdade, ótimo quando se considera toda a rede de jogos.

Ostrom (1998) e Boudon (1998)³⁸ pensam a racionalidade de uma forma diferente: são contrários à definição de uma racionalidade instrumental “completa” (no sentido de dar ao indivíduo *informações precisas* que permitam realizar as melhores escolhas). Ostrom (1998) propõe uma segunda geração de modelos de racionalidade, caracterizados pela aprendizagem de normas e regras e pela reciprocidade. Ostrom (1998) avança ao destacar a importância das instituições (normas e regras) no processo de escolha das pessoas. As instituições, sejam elas formais ou informais, impõem coerções aos atores racionais. Por outro lado, Boudon (1998) propõem a utilização de dois tipos de racionalidade alternativos – extraídos das propostas teóricas de Tocqueville e Weber – à racionalidade instrumental: a *racionalidade cognitiva* e a *racionalidade axiológica*, respectivamente.

A racionalidade, por ser o pressuposto fundante da teoria da escolha racional, é o ponto mais discutido entre os partidários e não-partidários desta abordagem. As limitações teóricas se centram, em grande parte, na definição de racionalidade (BAERT, 1997; BOUDON, 1998; OSTROM, 1998). Por isso, faz-se necessário a discussão mais pormenorizada deste aspecto.

2.3.1 Limitações da teoria da escolha racional

O fato de ser uma teoria *atraente* não implica, necessariamente, que a teoria da escolha racional seja aceitável, válida e geral (BOUDON, 1998). Duas questões devem ser levantadas antes de atribuir à teoria da escolha racional o status de teoria geral: 1) nem todos os fenômenos e ações podem ser validamente explicados, 2) porque – conforme apresenta Weber, a racionalidade se divide em dois tipos, a instrumental e a axiológica – a instrumentalidade da ação é limitada. Os defensores (ortodoxos) da escolha racional contestam os dois aspectos apresentados por Boudon (1998) através de dois contra-argumentos: 1) as ações que parecem ser não instrumentais são, na verdade, instrumentais num nível mais profundo; 2) as causas do comportamento humano são consideradas desconhecidas. Entretanto, nenhuma das estratégias utilizadas, atualmente, para considerar ações não instrumentais, como ações instrumentais são convincentes, pois elas levantam mais questões do que respostas (BOUDON, 1998).

³⁸ Estes dois autores serão retomados, com uma ênfase maior, quando for abordada a temática das propostas alternativas às limitações da escolha racional.

Outro tipo de crítica ao status de teoria geral da escolha racional é a grande preocupação com elaborações teóricas (GREEN e SHAPIRO, 1994) e as poucas aplicações empíricas bem sucedidas (GREEN e SHAPIRO, 1994; TSEBELIS, 1998).

Baert (1997) apresenta quatro pontos de limitação na teoria da escolha racional:

A distinção entre agir como se fosse racional e agir racionalmente. Os teóricos da escolha racional defendem suas teorias argumentando que a idéia de que as pessoas agem racionalmente é confirmada, empiricamente, através de modelos teóricos que permitem previsões sobre as ações das pessoas e sobre os efeitos destas ações. No entanto, isso não ocorre, porque a coerência entre o modelo e a realidade não é suficiente para confirmar a aplicabilidade das teorias da escolha racional que formam o modelo.

Problemas com o contra-argumento *externalista*. Os teóricos da escolha racional que defendem uma abordagem externalista abandonaram, completamente, a premissa da intencionalidade, ou seja, consideram que as decisões são tomadas de forma inconsciente.

Explicações a posteriori. Os teóricos externalistas e internalistas, às vezes, dão sentido às práticas sociais atribuindo a elas racionalidade pós-fato. Isto é, demonstram que práticas que são irracionais *prima facie* são, num nível profundo, racionais. Com isso, imunizam suas teorias contra potenciais falsificações, visto que têm a racionalidade instrumental como pressuposto fundamental na construção de seus modelos.

Racionalidade e cultura. Muitos teóricos tendem a ignorar ou igualar a diversidade cultural. Ao adotarem esta postura, as preferências se mostram estáveis. A pressuposição da teoria da escolha racional que mais caracteriza a rejeição à cultura é a afirmação de que existe um único *modo de agir*, livre de qualquer especificação.

Sendo a racionalidade o ponto fundante da escolha racional e também das críticas, as propostas alternativas às limitações estão focalizadas numa redefinição ou ampliação do conceito de racionalidade.

2.3.2 Alternativas às limitações

A maneira alternativa proposta por Boudon (1998) é questionar o postulado básico da teoria da escolha racional, a sua definição de racionalidade: intencionalidade, auto-interesse e maximização. Para isso, Boudon (1998) recorre à grandiosidade dos sociólogos clássicos, Tocqueville e Weber, pois acredita que eles já responderam essa questão. Em Tocqueville, Boudon (1998) encontra elementos para elaborar a conceituação de uma *racionalidade cognitiva* que, segundo ele, ultrapassa a *racionalidade* no seu sentido comum. A

racionalidade cognitiva se distingue da *racionalidade instrumental* por dois aspectos: primeiro, porque defende uma ação não instrumental; segundo, porque a questão do ator não visa a maximização de benefícios e a minimização de custos, mas, verificar se uma idéia é aceitável ou não. Em Weber, Boudon (1998) resgata a definição de *racionalidade axiológica*. Para ele *racionalidade axiológica* prediz que, numa determinada situação, atores fazem X não porque eles esperam qualquer consequência desejável, mas porque eles estão convencidos de que X é bom, já que está baseado em razões fortes.

Ao sugerir a introdução destes dois tipos de racionalidade, Boudon (1998) chega à conclusão de que Tocqueville e Weber desenharam um modelo que ele chama de *modelo cognitivista* (MC)³⁹, baseado no seguinte postulado: até que se prove o contrário, os atores devem ser considerados racionais, porque eles têm fortes razões para acreditar nisso; em alguns casos, estas razões podem ser tratadas como diferenças entre custo e benefício de linhas alternativas de ação; em algumas circunstâncias o centro de uma ação é constituído por razões axiológicas. Segundo o raciocínio de Boudon (1998), a teoria da escolha racional é um caso especial de *modelo cognitivista*.

Ostrom (1998) endossa que os modelos de racionalidade de primeira geração (racionalidade completa) são motores poderosos da predição quando uma competição forte elimina os jogadores que não maximizam seus benefícios. E por ser uma teoria que trata do comportamento humano, ela deve levar em consideração o complexo aprendizado das regras e normas como um elemento que permite o alcance de resultados melhores. Para incorporar estes fatores à teoria da escolha racional, Ostrom (1998) propõe os modelos de racionalidade de segunda geração (racionalidade limitada) que são fundamentados no aprendizado de normas e regras (o aprendizado faz com que os indivíduos respeitem normas e regras se perceberem que estão fazendo), pois poucas situações na vida geram informações suficientes (precisas) para se fazer uma ótima escolha. Assim, as normas e as regras preencheriam as lacunas deixadas pelo modelo de racionalidade completa (primeira geração) e na reciprocidade, que permite a resolução de dilemas sociais através de estratégias que punam ou incentivem os indivíduos a cooperarem. Ao defender uma racionalidade limitada, Ostrom (1998) sinaliza para uma teoria geral do comportamento humano.

Tsebelis (1998) propõe a troca do conceito de racionalidade como modelo de comportamento humano, pelo conceito de racionalidade como um subconjunto de comportamentos humanos. Baert (1997) propõe um quadro conceitual alternativo que tem em

³⁹ O termo em inglês é *Cognitivist Model* (CM).

comum com os teóricos da escolha racional a idéia de que as pessoas podem visualizar as conseqüências de suas ações. Entretanto, sua perspectiva difere da teoria da escolha racional, especificamente, por considerar que a noção de racionalidade livre da cultura é muito problemática e, por isso, sugere a noção de *auto-reflexão de segunda ordem*, que se refere à habilidade das pessoas elaborarem um conhecimento teórico que respeite as condições, os efeitos, as regras e as premissas fundamentais de suas ações.

Como pôde ser visto o ponto central de todas as alternativas às limitações da teoria da escolha racional passam pela redefinição ou ampliação do conceito de racionalidade, sejam as propostas radicais (BAERT, 1997) ou as brandas (TSEBELIS, 1998). Um ponto importante a ser destacado é que a racionalidade instrumental não está presente em todas as ações humanas e que ela possui limitações significativas.

2.3.3 Ampliação do foco de análise da escolha racional: surgimento de uma abordagem neo-institucional⁴⁰

Alguns autores (BOUDON, 1998; GREEN e SHAPIRO, 1994; TSEBELIS, 1998) não consideram a escolha racional como uma teoria geral do comportamento humano, porque a tratam como uma perspectiva unificada (PETERS, 2003). No seu surgimento, a teoria da escolha racional se mostrou muito ortodoxa, no entanto, após debates e discussões, suas limitações foram percebidas e destacadas. Expostas as limitações, vieram as alternativas.

A teoria da escolha racional⁴¹ centra-se nas coerções impostas aos atores racionais pelas instituições de uma sociedade. Chega a parecer estranho e paradoxal que o enfoque da escolha racional não esteja preocupado com os indivíduos ou atores e focalize sua atenção nas instituições políticas e sociais. A razão deste paradoxo é resultante do fato de que a ação individual é uma adaptação ótima a um ambiente institucional, e a interação entre os indivíduos é uma resposta otimizada nas relações de reciprocidade entre ambos. “Assim, as instituições predominantes (as regras do jogo) determinam o comportamento dos atores, os quais, por sua vez, produzem resultados políticos ou sociais” (TSEBELIS, 1998, p. 51).

A teoria da escolha racional pode ser utilizada satisfatoriamente em situações em que a “identidade e os objetivos dos atores são estabelecidos, e as regras de interação são precisas e

⁴⁰ Dentre as teorias que também podem explicar o comportamento humano, Tsebelis (1998) destaca: a teoria sistêmica, funcionalismo estrutural, a psicanálise, a psicologia social e o behaviorismo.

⁴¹ Esta caracterização da teoria da escolha racional é derivada do neo-institucionalismo da escolha racional. A literatura, muitas vezes não faz uma diferença explícita entre teoria da escolha racional e neo-institucionalismo da escolha racional. Embora, sempre que se colocar a teoria da escolha racional como uma perspectiva teórica que considera as coerções e incentivos propostos por instituições, fala-se, na verdade, do neo-institucionalismo da escolha racional que insere as instituições como agentes reguladores do comportamento humano.

conhecidas pelos atores em interação” (TSEBELIS, 1998, p. 45), nessas condições o enfoque teórico leva vantagem sobre os demais enfoques teóricos.

2.3.4 Versões do institucionalismo da escolha racional

O institucionalismo da escolha racional possui uma diversidade de pontos de vistas sobre as instituições, às vezes, desconsiderados, o que leva alguns autores a agrupá-los como um só (GREEN e SHAPIRO, 1994) ou a considerá-los metodologias distintas (KATO, 1996). Apresentarei três variações do institucionalismo da escolha racional⁴²: o modelo baseado na relação chefe-agente; o modelo baseado na teoria dos jogos; e os modelos baseados nas regulamentações. Embora estes modelos sejam internamente distintos, apresentam propriedades fundamentais comuns.

Primeiro, existe um conjunto de pressupostos comportamentais (HALL e TAYLOR, 2003), ou conjunto de supostos costumes como chama Peters (2003), o qual define que os atores envolvidos em determinada ação coletiva compartilham de um conjunto de preferências ou gostos, e que atuam racionalmente para maximizar os benefícios pessoais (HALL e TAYLOR, 2003; PETERS, 2003); segundo, os teóricos da escolha racional consideram a vida política como uma série de dilemas sociais (HALL e TAYLOR, 2003), oriundos de situações em que indivíduos agem para maximizar seus benefícios, produzindo um resultado subótimo para a coletividade; terceiro, a interação estratégica é determinante nas situações políticas estruturadas pelas instituições (HALL e TAYLOR, 2003); e quarto, o institucionalismo da escolha racional desenvolveu uma explicação da origem das instituições que, na maioria dos casos, inicia-se pela dedução até chegar à classificação das funções desempenhadas pela instituição.

Modelo chefe-agente. Esse modelo pode ser aplicado na análise de organizações e pode auxiliar na compreensão das interações entre grupos de instituições reguladoras do setor público⁴³. Contudo, possui duas limitações principais: não elucida como desenhar uma estrutura em que o chefe possa ter certeza de que o agente satisfaz os requisitos do chefe; e, simplifica a complexa natureza da política reguladora, ao se deter apenas ao desenho institucional e deixar de lado as mudanças no direito administrativo que alteram o comportamento das instituições reguladoras.

⁴² A diferença entre as variações do institucionalismo da escolha racional encontra-se, principalmente, na maneira como se conceitua o processo de acatamento (PETERS, 2003).

⁴³ Os estudos baseados neste modelo têm analisado as políticas reguladoras das comissões do Congresso americano (COOK e WOOD, 1999).

Modelos baseados na teoria dos jogos. A teoria institucional baseada na teoria dos jogos tem muito em comum com a do chefe-agente. Ambas se concentram no problema do acatamento, supondo que os legisladores procuram identificar maneiras de evitar a defecção dos burocratas, no caso dos parlamentos. Porém, para a teoria dos jogos, o problema é bilateral (e não unilateral, como no modelo do chefe-agente), ou seja, cada um dos grupos de atores tenta compreender o outro para que escolha sua tática de negociação.

Modelos baseados em regulamentações. Consideram as instituições como estratégias que o ator racional utiliza para aumentar o seu benefício pessoal (DOWNS, 1999)⁴⁴, ou como as regras que influenciam nas condutas individuais, por meio de sanções e incentivos (OLSON, 1995), através do aprendizado de normas e regras de reciprocidade e de confiança (OSTROM, 1998) ou a partir de restrições criadas pelos homens para facilitar a interação humana (NORTH, 1990). Neste sentido, esse modelo contribui para elucidação do problema fundamental da ação coletiva, os dilemas sociais.

Regras, normas e indivíduos racionais são os pilares do institucionalismo da escolha racional. A relação destes componentes possibilitou às ciências sociais a análise pormenorizada do papel das instituições no desenvolvimento de comunidades, cidade, regiões e países, bem como, o papel desempenhado pelos indivíduos, membros das instituições, neste processo.

2.4 A DINÂMICA DO DESEMPENHO INSTITUCIONAL

A implantação de assentamentos rurais está associada ao colapso dos regimes de propriedade que regulavam o acesso e o uso do solo e de outros recursos naturais nas áreas em que se instalam os projetos de assentamento (CUNHA, NUNES e MIRANDA, 2006). O resultado deste colapso, nos primeiros anos de existência dos projetos de assentamento, é a exploração não controlada dos recursos naturais que se constitui uma situação de acesso livre, a qual abre caminho para a “tragédia dos comuns” (HARDIN, 1968). A resolução dos conflitos e das ações de degradação da base de recursos comuns em assentamentos rurais pode ser determinada pela ação de suas instituições sociais, que passariam a regular o uso dos recursos naturais, ao estipular direitos e deveres referentes à aquisição destes recursos.

A análise do desempenho institucional inicia-se com o entendimento (OSTROM, 2006): 1) do por que as instituições são criadas e mantidas? 2) de quais conseqüências elas

⁴⁴ A abordagem de Downs (1999) focaliza os indivíduos dentro das instituições burocráticas.

geram nos diversos locais em que estão inseridas? Neste sentido, o desempenho institucional se refere a questões relacionais. A mensuração deste visa a comparação do papel de instituições, por exemplo, na melhoria da qualidade de vida, no desenvolvimento local, entre outros.

A avaliação do desempenho de instituições se constitui um elemento preponderante do neo-institucionalismo, devido a três aspectos: 1) como as instituições moldam a política; 2) como instituições são moldadas pela história e, por fim, 3) em que medida as instituições são influenciadas pelo contexto social em que atuam. Esses aspectos permitem tomar as instituições como variável independente, investigando empiricamente como a mudança institucional influencia na identidade, no poder e nas estratégias dos atores políticos; como variável dependente, a partir da averiguação de como o desempenho institucional é condicionado pela história (PUTNAM, 2002).

A tentativa de compreensão da dinâmica do desempenho institucional não é nova na ciência social comparativa. Na literatura referente à temática, existem, pelo menos, três maneiras de explicar esse desempenho (PUTNAM, 2002):

a) a primeira corrente, derivada dos estudos jurídicos formais emergentes da efervescência constitucionalista do século XIX, enfatiza o *projeto institucional*. Atualmente, tanto defensores do neo-institucionalismo, como reformadores pragmáticos, passaram a dar atenção aos determinantes organizacionais do desempenho institucional.

b) a segunda corrente enfatiza os fatores *sócio-econômicos*. Desde Aristóteles, sociólogos e políticos afirmam que uma verdadeira democracia depende do desenvolvimento social e do bem-estar econômico dos cidadãos.

c) a terceira corrente destaca a importância dos fatores *sócio-culturais* no desempenho das instituições democráticas. Platão (2000 *apud* PUTNAM, 2002) dizia que os governos variam de acordo com a disposição dos seus cidadãos. Almond e Verba (1963 *apud* PUTNAM, 2002) utilizaram a noção de *cultura cívica* para explicar as diferenças de governo democrático nos Estados Unidos, na Grã-Bretanha, na Itália, no México e na Alemanha. O modelo teórico que utilizarei para analisar o desempenho de instituições formais considerará os fatores sócio-econômicos e os sócio-culturais.

Putnam (2002), ao analisar a relação entre o desempenho dos governos regionais da Itália e o desenvolvimento local, levanta duas questões, num primeiro momento: 1) em que medida os contextos social, econômico e cultural interferem no desempenho institucional? 2) quais são as condições necessárias para a criação de instituições fortes e eficazes? Para obter elementos que possibilitam a explicação destes questionamentos, o autor realizou uma

comparação entre os governos regionais, mediante a análise dos ambientes sociais, econômicos, culturais e políticos, tomando o neo-institucionalismo como ferramenta teórica e metodológica para orientar o estudo dos governos regionais e depois comparar os resultados obtidos.

A definição de desempenho institucional elaborada por Putnam (2002) para avaliar os governos regionais da Itália é a seguinte: demandas sociais → interação política → governo → opção de política → implementação. A definição que utilizarei para avaliar o desempenho das instituições sociais de assentamentos rurais partirá das demandas dos assentados → interação com mediadores → instituições → implementação.

A avaliação do desempenho institucional, contudo, deve obedecer a quatro pré-requisitos básicos (PUTNAM, 2002): a) ser abrangente, pois as instituições sociais dos assentados realizam várias tarefas: comunicação externa, planejamento produtivo, organização espacial, regulação das áreas coletivas e dos recursos naturais comuns; b) ser internamente coerente, as várias tarefas executadas não podem ter um resultado final, só poderemos falar em êxito ou fracasso se todos os indicadores adotados permitirem essa constatação; c) ser confiável; e, por fim, d) corresponder aos objetivos e aos critérios dos protagonistas, pois se trata de instituições que são responsáveis por tarefas coletivas.

A explicação do desempenho das instituições sociais dos assentamentos rurais se dará mediante a avaliação de em que medida essas possibilitam a superação dos dilemas de ação coletiva que surgem do processo de provimento de benefícios coletivos. Nesse sentido, o institucionalismo da escolha racional fornece os elementos teóricos e metodológicos necessários ao: 1) considerar as instituições como regras e normas que regulam comportamentos individuais; 2) destacar que a formação das instituições se dá através de acordos voluntários entre indivíduos interessados na aquisição de benefícios comuns ou coletivos; 3) explicar que a mudança institucional ocorre quando a instituição não consegue desempenhar, adequadamente, as tarefas para as quais foi criada; e 4) conceber as relações entre instituições e indivíduos de maneira bilateral (HALL e TAYLOR, 2003), por um lado, as instituições moldam a conduta dos indivíduos, de outro, os indivíduos moldam o comportamento das instituições.

Resolução de dilemas sociais sem a necessidade do fornecimento de incentivos ou imposição de sanções se materializa na participação dos processos de tomada de decisão; na igualdade política, ou seja, direitos e deveres iguais para todos e, nas relações horizontais de reciprocidade; na solidariedade, confiança e tolerância. Essas características dão às

instituições ferramentas que possibilitam a produção de resultados que satisfazem os dos seus membros.

Participação, igualdade política, solidariedade, confiança e tolerância, referem-se ao estoque de capital social da comunidade. O capital social, em sua maioria, constitui-se um bem público caracterizado por relações horizontais de reciprocidade e normas (PUTNAM, 2002). O que possibilita ações voluntárias que facilitam a superação de dilemas de ação coletiva e o oportunismo dos indivíduos.

As regras de reciprocidade podem ser de dois tipos (PUTNAM, 2002): reciprocidade balanceada (ou específica), diz respeito à permuta simultânea de itens de mesmo valor, e reciprocidade generalizada (ou difusa) refere-se a uma contínua relação de troca que, comumente, apresenta desequilíbrio ou falta de correspondência. O segundo tipo de reciprocidade é altamente produtivo para o capital social. Nas comunidades em que essa regra é obedecida, o oportunismo é coibido e os problemas de ação coletiva solucionados. A reciprocidade generalizada, geralmente, está associada a um amplo sistema de intercâmbio social.

As regras de reciprocidade generalizada e a confiança estimulam a cooperação voluntária e não voluntária, porque reduzem as incertezas e os custos sociais. Deste modo, a análise do desempenho de instituições dos assentamentos rurais deve pautar-se na capacidade das instituições proverem, satisfatoriamente (do ponto de vista dos assentados), benefícios coletivos, essenciais ao desenvolvimento e consolidação dos projetos de assentamento.

Nos capítulos seguintes, analisarei o desempenho das instituições dos assentamentos José Antônio Eufrosino e Osiel Pereira, que, devido às incertezas e comportamentos oportunistas, característicos dos primeiros anos, passaram por um processo de redesenho institucional que redefiniu a vida institucional e as relações sociais das famílias assentadas. Para tanto, faço uma análise dos espaços e processos de tomada de decisão e das mudanças institucionais que reduziram as incertezas e os custos sociais; avalio a capacidade das instituições possibilitarem a resolução dos dilemas de ação coletiva e de empreenderem ações coletivas que visem a execução de políticas públicas implementadas pelo INCRA.

CAPÍTULO III

ARRANJOS INSTITUCIONAIS E A SUPERACÃO DOS DILEMAS SOCIAIS NO ASSENTAMENTO JOSÉ ANTÔNIO EUFROSINO

Durante o processo de criação dos assentamentos rurais, as famílias assentadas enfrentam várias dificuldades. No assentamento José Antônio Eufrosino, os principais problemas enfrentados estiveram relacionados à grande quantidade de famílias acampadas (200 famílias), o que dificultava o empreendimento de ações coletivas que visassem a aquisição de benefícios coletivos; a indefinição do local de moradia, conseqüentemente, a permanência no assentamento; falta de infra-estrutura adequada à moradia e locomoção; e os conflitos de acesso e uso dos recursos naturais.

O processo de criação da associação, primeiro esforço de institucionalização de regras e normas que possibilitassem a estruturação social, espacial e produtiva do assentamento, partiu de representantes da Federação dos Trabalhadores da Agricultura (FETAG) e do MST. As divergências metodológicas e ideológicas entre os dois mediadores refletiam-se nas práticas sociais e institucionais dos assentados, ocasionando uma divisão das famílias em dois grupos. A preocupação inicial dos representantes da FETAG era com as questões formais, nome do assentamento, criação da associação e elaboração do Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA), tanto que os assentados próximos ao MST praticamente não participaram desses processos, com exceção da criação da associação. O MST preocupava-se em orientar as famílias, através de trabalhos de formação, a permanecerem no assentamento, trazer mais famílias para o assentamento e fornecer *lona preta* para a construção dos barracos.

Devido às incertezas existentes no período de 2001 a 2003, o antigo arrendatário de uma das quatro fazendas que formam o assentamento insistia em manter suas reses no assentamento (200 animais), com o apoio de alguns assentados. Os pastos ficaram lotados, calcula-se que havia aproximadamente 3000 animais, sendo que a grande maioria não pertencia a nenhuma das 200 famílias que viviam no assentamento. Além disso, forasteiros entravam no assentamento para pescar e tomar banho no açude sem pedir autorização ou comunicar às famílias assentadas.

Neste capítulo, propõe-se analisar as relações existentes entre o processo de constituição dos arranjos institucionais do assentamento José Antônio Eufrosino, os conflitos sociais que envolvem as famílias assentadas, bem como as estratégias adotadas para superar

os dilemas de ação coletiva. A compreensão desse processo requer a revelação das dinâmicas institucionais estabelecidas e recriadas no assentamento, dos processos de tomada de decisão e das mudanças institucionais que possibilitaram a superação de dilemas sociais que entravavam a realização de ações coletivas coordenadas, a institucionalização de constrangimentos que regulavam as condutas individuais e coletivas dos assentados e como a regulamentação do acesso e uso dos recursos naturais.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DO ASSENTAMENTO

O assentamento José Antônio Eufrosino está localizado na porção semi-árida do Município de Campina Grande-PB (ver Mapa 1), na microrregião homogênea do Agreste da Borborema e na mesorregião do Agreste (BRASIL, 2002), ocupando uma área de 2.990,6401 ha (ver Figura 1). Foi criado no ano de 2001, mediante a desapropriação das fazendas Monte Alegre, Castelo, Bonfim e Logradouro, ofertadas ao INCRA pelo antigo proprietário. A ocupação das fazendas foi encabeçada por lideranças do MST e da FETAG e ocorreu de forma pacífica, pois o processo de desapropriação já estava em curso, com a etapa de vistoria já concluída (CUNHA, NUNES e MIRANDA, 2006).

A maioria das famílias assentadas estava acampada no Assentamento Venâncio Tomé de Araújo (nas antigas fazendas Quixaba e Trapiá) e se deslocou para as áreas das fazendas Monte Alegre, Castelo, Bonfim e Logradouro após um acordo com o INCRA. As famílias ligadas ao MST haviam sido mobilizadas e recrutadas pelo “trabalho de base” feito nos sítios vizinhos e nos bairros periféricos de Campina Grande ou vinham de outros acampamentos (ver Gráfico 1). As ligadas à FETAG já moravam nas fazendas desapropriadas ou eram filiadas ao Sindicato de Trabalhadores Rurais de Campina Grande (CUNHA, NUNES e MIRANDA, 2006). Havia 200 famílias na área reformada.

O assentamento possui dois acessos. Um pela BR 230, após o distrito de São José da Mata, no total, percorre-se aproximadamente 20 Km. O outro, pelo lado oeste de Campina Grande, seguindo a estrada que leva ao Distrito de Catolé de Boa Vista, percorre-se 13 Km. Como o assentamento é grande e tem várias casas, das antigas fazendas, existem duas sedes, uma na área de Bonfim e Logradouro, próxima a uma das entradas que dão acesso ao assentamento e outro, nas áreas de Monte Alegre e Castelo, a sede mais utilizada.

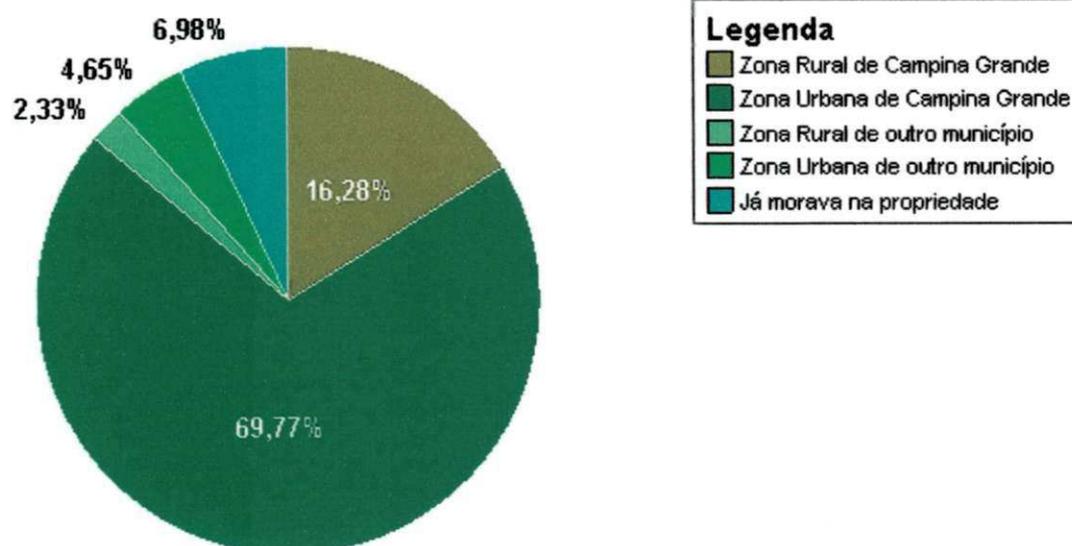
Existem duas áreas de reserva legal (“reserva da serra” e “reserva do açude”). Delas é extraída lenha para cozinhar, varas e estacas para infra-estrutura dos lotes, sendo, também, utilizadas como área de pastagem para os animais. O assentamento possui 32 (trinta e dois)

reservatórios de água entre açudes, barreiros e tanques naturais e cinco poços, sendo que dois estão desativados (CUNHA, NUNES e MIRANDA, 2006).

Os reservatórios fornecem água para o consumo dos animais e das famílias, e os peixes existentes no açude principal são utilizados como reserva protéica na alimentação das famílias. O maior açude do assentamento está localizado no núcleo Bonfim e possui um espelho d'água de aproximadamente 17 hectares (CUNHA, NUNES e MIRANDA, 2006). Contudo, a água é imprópria para o consumo humano, devido ao alto grau de salinidade, servindo para o uso doméstico, somente, na época das chuvas, quando o nível de salinidade baixa.

A economia do assentamento é baseada, principalmente, na agricultura – sendo o milho, o feijão e a batata-doce os principais produtos para comercialização e subsistência das famílias assentadas – e na criação de animais (aves, bovinos e eqüinos). A área cultivada por cada família no ano de 2005 variou de 2 a 4 hectares.

Gráfico 1 – Procedência das famílias do PA José Antônio Eufrosino



Mapa 1 – Localização do PA José Antônio Eufrosino, no Estado da Paraíba

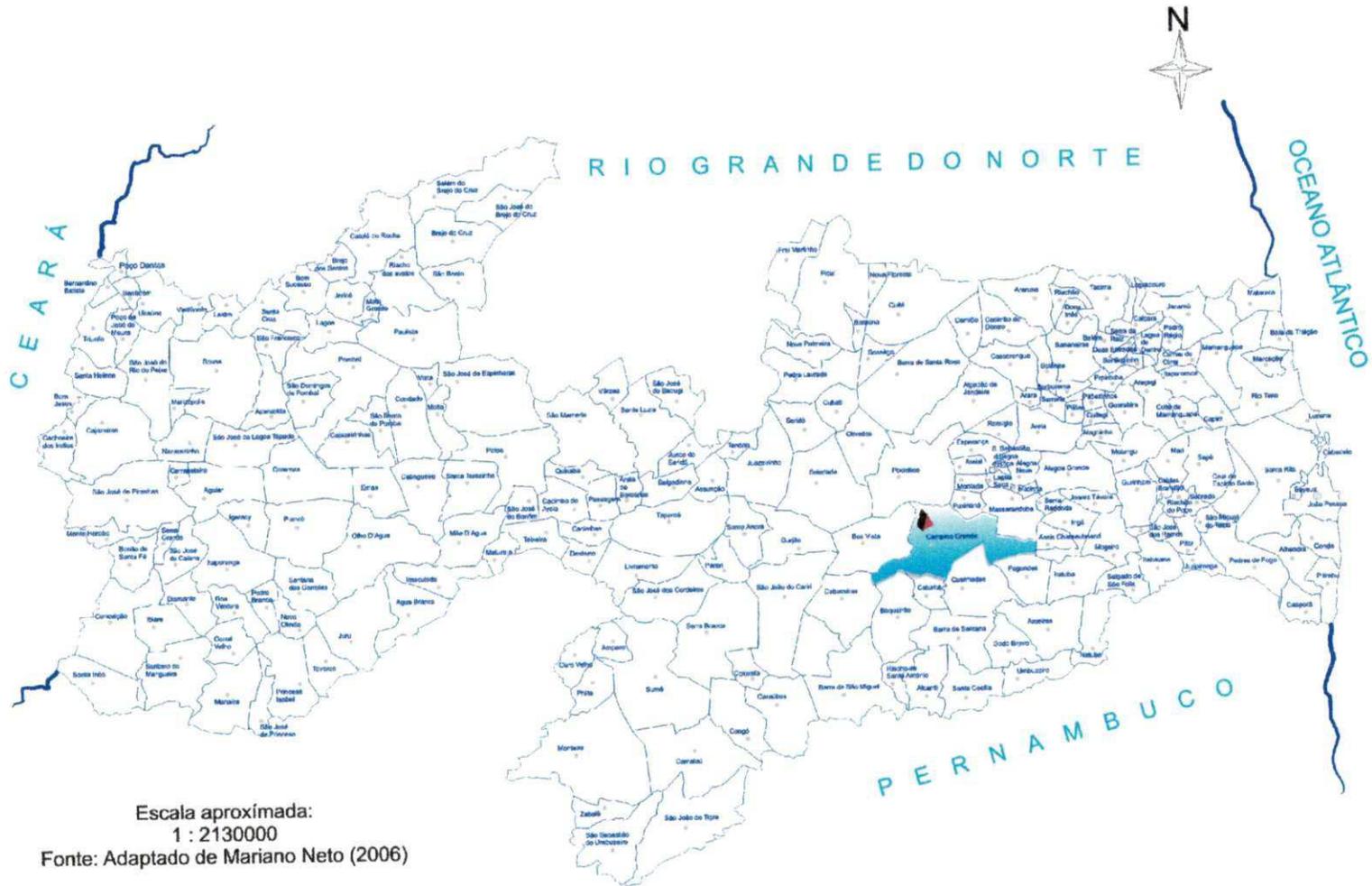
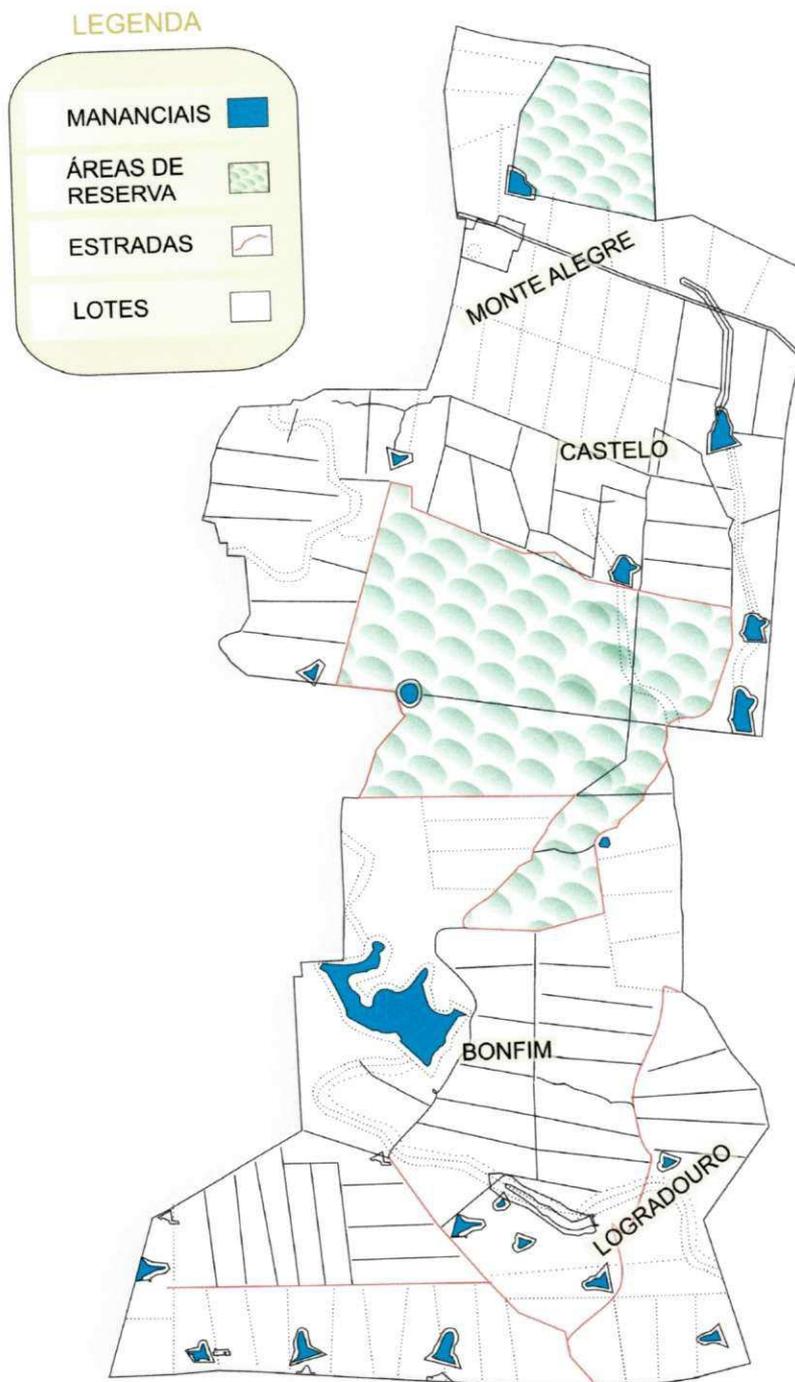


Figura 1 – Área do PA José Antônio Eufrosino



Fonte: Adaptado de Brasil (2002)

O perfil etário dos assentados é caracterizado por um número significativo de famílias com idade avançada. As idas ao assentamento, no entanto, dava a falsa idéia de que o número de famílias jovens era maior, devido à quantidade de crianças e adolescentes (ver Tabela 1) que encontrava e, em muitas vezes, auxiliavam-me a encontrar as casas localizadas em áreas de difícil acesso. As famílias jovens não podem contar com o trabalho dos filhos na lavoura, apenas com sua ajuda.

Tabela 1 – Faixa etária dos assentados do PA José Antônio Eufrosino

Grupos de Idade	Frequência	Percentual	Percentual Cumulativo
0 a 14	45	28,3	28,3
15 a 22	28	17,6	45,9
23 a 40	27	17,0	62,9
41 a 60	39	24,5	87,4
Acima de 60	20	12,6	100,0
Total	159	100,0	

Grande parte dos assentados possui baixo nível de escolaridade (ver Tabela 2): 27,7% não chegaram a concluir a primeira fase do ensino fundamental (primário), 14,5% são analfabetos e 8,4% são analfabetos funcionais; por outro lado, 25,3% cursam ou cursaram a segunda fase do ensino fundamental e 6% o ensino médio, o que se explica pela quantidade de jovens no assentamento, e apenas uma assentada possui curso superior completo (Serviço Social).

Tabela 2 – Escolaridade dos assentados do PA José Antônio Eufrosino

Grau de Escolarização	Frequência	Percentual	Percentual Cumulativo
Analfabeto	20	12,6	12,6
Analfabeto Funcional	16	10,1	22,6
Alfabetização	1	0,6	23,3
1ª a 4ª	47	29,6	52,8
5ª a 8ª	35	22,0	74,8
Ensino Médio Completo	4	2,5	77,4
Ensino Médio Incompleto	9	5,7	83,0
Nível Superior	1	0,6	83,6
Não tem idade escolar	18	11,3	95,0
Pré-escolar	8	5,0	100,0
Total	159	100,0	

3.2 MUDANÇA INSTITUCIONAL E FORMALIZAÇÃO DE INSTITUIÇÕES

As instituições do assentamento José Antônio Eufrosino foram sendo criadas de acordo com as exigências formais (associação) e as necessidades de redefinição dos arranjos institucionais que visavam possibilitar a superação dos dilemas sociais inerentes às ações coletivas empreendidas pelas famílias para executar e implementar políticas governamentais encaminhadas pelos representantes do INCRA. Nos dias atuais, o assentamento possui dois tipos de instituições principais: a associação e os núcleos de família.

A associação foi criada – em virtude das exigências do INCRA, que ressaltava a necessidade da associação, para que o crédito de fomento fosse liberado – às 20h00min do dia 18 de dezembro de 2001, e nomeada Associação dos Trabalhadores Rurais do Assentamento Bom Jesus (ATRABJ). De acordo com a ata de fundação, 70 pessoas estavam presentes à assembléia de criação (nesta época, o assentamento tinha 200 famílias). A assembléia foi coordenada pelo Sr. José Avelino da Silva e secretariada pelo Sr. Laudemir Rodrigues de Lucena (os dois ainda são assentados). Entretanto, algum tempo depois, o nome da associação foi alterado.

O processo de criação da ATRABJ foi marcado por desencontros e desconhecimento, por parte dos assentados, das normas que regulamentam as instituições formais dos assentamentos rurais. Ao mesmo tempo em que a empreendedora social do INCRA orientou a formação da associação, para que as famílias assentadas recebessem, o mais rápido possível, o crédito de apoio, já havia sido iniciada a elaboração do PDA, com o nome de José Antônio Eufrosino⁴⁵, os assentados não sabiam que a associação deveria ter o mesmo nome do assentamento. Em virtude do acontecido, o nome da associação teve de ser modificado para Associação dos Trabalhadores Rurais do Assentamento José Antônio Eufrosino (ATRAJAE). Tal acontecido agravou as desavenças entre as famílias ligadas ao MST e à FETAG.

A diretoria da associação é formada pelo Presidente, Vice-Presidente, Tesoureiro, Vice-Tesoureiro, Secretário, Vice-Secretário e 3 (três) membros que compõem o Conselho Fiscal. O mandato de cada diretoria tem a duração de 2 (dois) anos, cabendo aos membros da direção se candidatarem ilimitadamente à reeleição. A filiação é aberta a todos os assentados maiores de idade.

⁴⁵ O assentamento recebeu esse nome porque as famílias ligadas à FETAG anteciparam-se e ao entrarem em contato com a Associação Técnico-Científica Ernesto Luiz de Oliveira Júnior (ATECEL) e o INCRA, no início da elaboração do PDA, disseram que o Assentamento se chamaria José Antônio Eufrosino, em homenagem ao fundador do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Campina Grande. Fato que contrariou a maioria das famílias assentadas (ligadas ao MST) que queriam que o assentamento se chamasse Bom Jesus.

A administração da primeira diretoria da associação adotou práticas ilícitas para eleger-se e manter-se à frente da instituição. Dentre elas, destaca-se a rasura da Ata de fundação, pelos membros da diretoria, para que um assentado ligado ao último arrendatário de uma das fazendas, que tinha interesse em manter seus animais nos pastos da área reformada, fosse o presidente. Concomitantemente, lideranças do MST intensificaram a presença no assentamento, na tentativa de possibilitar o controle do acesso e uso dos recursos naturais através do estabelecimento de regras e normas que coibissem ações predatórias.

A partir de então, a associação passou a ser gerida pelos assentados próximos ao MST, e o número de famílias presentes no assentamento foi sendo reduzido até chegar a 100. A mudança de gestão e a formalização de um arranjo institucional que se preocupou com a regulamentação dos deveres e obrigações dos assentados levaram as famílias ligadas à FETAG (aproximadamente 17 famílias), que em sua maioria mantinham fortes laços com a zona urbana, a formarem outra associação. O Presidente da nova associação, mesmo assentado, passava a maior parte do tempo em Campina Grande, onde possuía residência, aparecendo no assentamento nos finais de semana e feriados. Quando da existência das duas associações, a instância máxima de decisão formal era a Assembléia Geral que contava com a participação dos membros das duas associações.

Em 2006, a associação ligada à FETAG foi extinta e seus associados passaram a ser membros da associação ligada ao MST. O principal motivo para a extinção fora a ausência de ações que possibilitassem a estabilização das famílias no assentamento. Até então, as principais políticas governamentais destinadas aos assentados (o parcelamento e o recebimento do crédito para a execução das casas) foram executadas e implementadas através da associação ligada ao MST.

A organização do assentamento, contudo, não se resume à associação. A organização interna é, na verdade, articulada por quatro núcleos de família que correspondem, geograficamente, a cada uma das antigas fazendas Logradouro, Bonfim, Castelo e Monte Alegre. A nucleação foi iniciada em 2003, por iniciativa de lideranças estaduais e regionais do MST que realizaram um trabalho de formação e orientação com as famílias do assentamento.

Os núcleos de família são partes do modelo organizacional implementado pela direção nacional do MST a partir de 2005⁴⁶. Após anos de debates, observações realizadas pelo movimento, aperfeiçoamento e incorporação de formas de organização que já vinham sendo utilizadas, um “novo” modelo de organicidade começou a ser implementado nacionalmente,

⁴⁶ Este é o ano da formalização nacional do modelo que já havia sido implementado em alguns estados, passando a ser adotado “voluntariamente” pelos demais estados em que o MST atua.

na tentativa de melhorar a qualidade das atividades do movimento (MIRANDA e CUNHA, 2006). O Setor Nacional de Formação do MST (MST, 2005b) identifica algumas das principais mudanças operadas pelo movimento em termos organizacionais:

a) a adoção da forma de organização das famílias em núcleos como alternativa à antiga “direção coletiva”, para ampliar a participação dos acampados e assentados nos processos de tomada de decisão;

b) ênfase na organização de base (organização horizontal), em detrimento do desenvolvimento das instâncias de representação em que os membros são indicados pela base (organização vertical) enquanto método de direção;

c) que a composição das direções estaduais tivesse como referência o número de famílias ligadas ao movimento (organizadas em “brigadas” compostas por 200 ou 500 famílias) e não o território;

d) a formação de um número maior de lideranças e o aumento no grau de participação dos membros do movimento, resultante da *elevação do nível de consciência* possibilitada pela criação dos núcleos de família;

e) e o enfoque na mudança de hábitos e no caráter dos membros do movimento, para a superação de “vícios” não compatíveis com a construção de uma “sociedade socialista”.

A “nova” organicidade visa aperfeiçoar o processo de luta social, alcançar transformações políticas e, também, garantir, na medida do possível, direitos iguais para homens e mulheres. O entendimento deste “novo” modelo de organização do MST passa, necessariamente, pela compreensão do funcionamento das “brigadas”, peças chave no processo de tomada de decisões em nível estadual.

As “brigadas”, que podem ter 200 ou 500 famílias, foram criadas para substituir as regionais (modelos de organização do MST nos Estados), permitir uma maior participação de homens e mulheres e facilitar o surgimento e a formação de lideranças (MST, 2005a). Cada estado organiza suas “brigadas” de acordo com sua realidade geográfica e de construção do MST através da participação de toda a militância.

A denominação “brigada” remete a partes de uma organização que desenvolvem tarefas diferentes, mas possuem um mesmo objetivo. As “brigadas” são formadas por (ver Figura 1):

a) *Núcleos de Base ou Núcleos de Família* – são compostos por, mais ou menos, 10 famílias e coordenados por um homem e uma mulher. As famílias devem se reunir pelo menos, duas vezes ao mês para discutir os problemas locais, planejar o trabalho voluntário,

recolher a contribuição para a marcha⁴⁷ e escolher os representantes que irão participar das viagens, cursos e encontros, além de organizarem atividades coletivas como o mutirão e a troca de dias de trabalho. Os coordenadores anotam as opiniões dos participantes, visitam as famílias e encaminham os problemas;

b) *Setores* (de frente de massa, de produção, de educação, de formação, de saúde, de gênero, de comunicação e de cultura) – cada setor possui dez representantes, cada representante é responsável por três ou cinco núcleos de família. Já os *setores* estaduais são compostos por um representante de cada “brigada”. Também fazem parte dos setores a secretaria, a equipe de finanças, a equipe de disciplina e a equipe de direitos humanos, que têm o objetivo de orientar e ajudar os membros na implementação das adotadas pelo movimento. O setor de frente de massas cuida das ocupações e das mobilizações. Já o setor de educação deve ser composto por professores, pais e estudantes, que se encarregam de pensar e encaminhar as questões referentes ao ensino nas escolas e a alfabetização de adultos. O setor de formação, composto por homens e mulheres, é responsável pelos cursos e pela qualidade das discussões dentro do MST. O setor de cultura é responsável pela construção de uma nova cultura, baseada na formação de homens e mulheres possuidores de valores humanistas e com consciência de classe;

c) *A Direção Coletiva* – é composta por um representante a cada cinco núcleos. Uma “brigada” formada por 500 famílias tem, por exemplo, 10 dirigentes, que devem ser homens e mulheres. Da direção, participam ainda dois representantes de cada setor, para que se mantenha a unidade entre todos eles. Os dirigentes são incumbidos de repassar os informes aos demais coordenadores de núcleo;

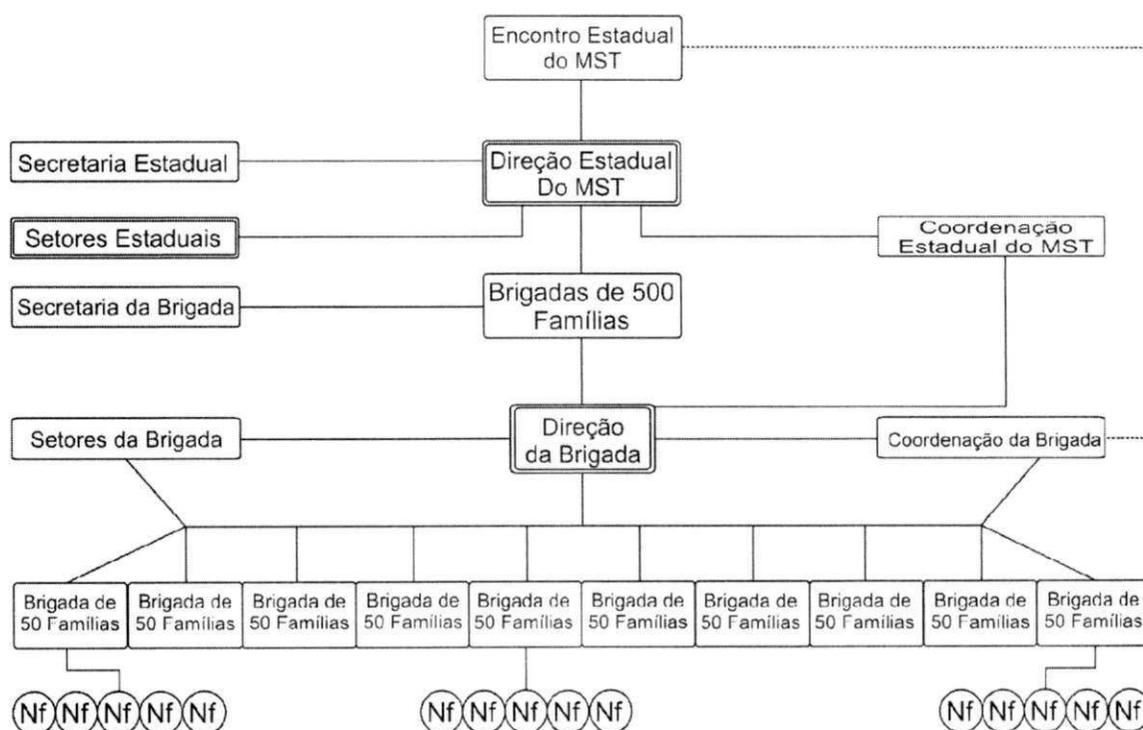
d) *Coordenação da Brigada* – é composta por todas as pessoas responsáveis por alguma função, seja nos núcleos ou nos setores, e pela direção, incluindo, assim, dois coordenadores de cada núcleo, 10 representantes de cada setor e mais 10 membros da direção, totalizando, mais ou menos, 180 lideranças em cada “brigada”. E tem como objetivo planejar as atividades para adultos, jovens e crianças, fazer com que os lotes e os créditos cumpram sua função social: desenvolver econômica, política, social, cultural e ambientalmente os assentamentos (MST, 2005a).

No assentamento José Antônio Eufrosino cada um dos quatro núcleos de família é composto por 25 famílias, sendo dois coordenadores em cada núcleo (um homem e uma mulher), estes se reúnem uma ou duas vezes ao mês, para discutir os problemas locais;

⁴⁷ Cada família deve contribuir com 10 reais.

recolher contribuições, quando necessário, escolher os assentados que irão participar de cursos e encontros; e, para organizar trabalhos coletivos, mutirões ou trocas de serviço. Além disso, os coordenadores dos núcleos, juntamente com os representantes dos setores (educação, finanças etc.), fiscalizam o cumprimento das regras de uso e acesso aos recursos naturais e coletivos do assentamento.

Figura 2 – Organograma do novo modelo organizacional do MST



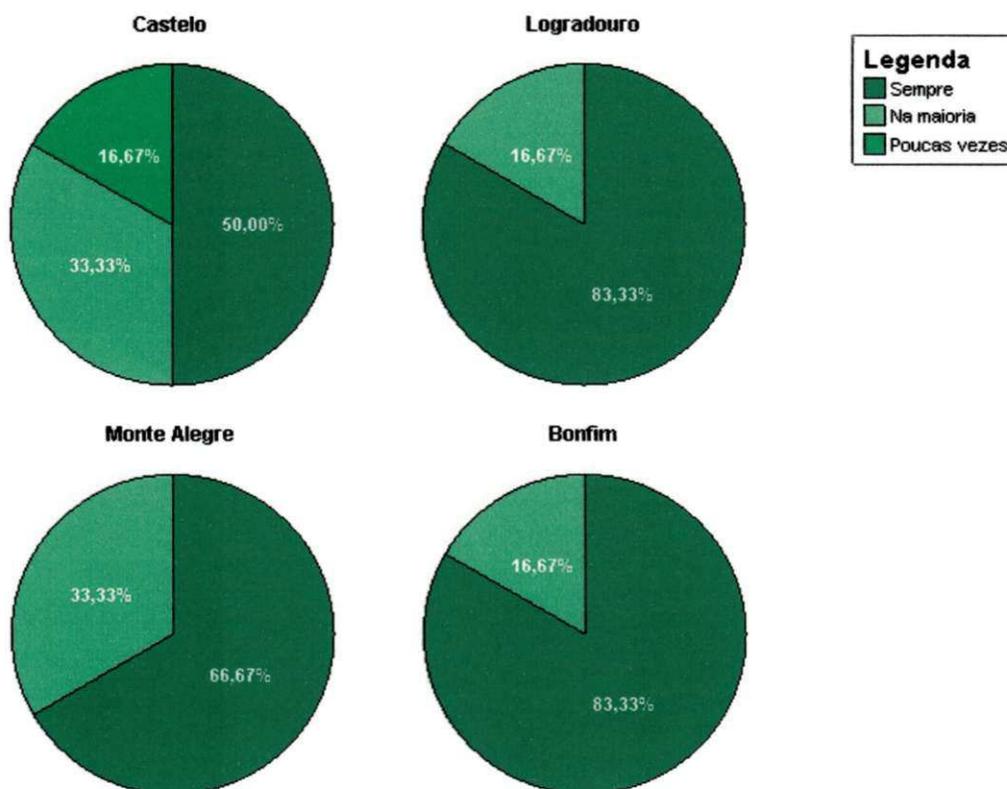
Fonte: Setor Nacional de Formação do MST (MST, 2005b).

A participação dos assentados nas reuniões dos núcleos (ver gráfico 2) é maior do que nas assembléias da associação, com exceção do núcleo Castelo (ver gráfico 3), porque os assentados não precisam se deslocar para uma das sedes, além disso importantes decisões são tomadas e encaminhadas à associação. Essas ações reduziram os custos sociais, e deram à maioria das assembléias realizadas pela associação caráter de encaminhamento e formalização de decisões.

A relação entre a associação e os núcleos de família é de complementaridade. É comum, nas assembléias da associação referências às decisões tomadas nos núcleos para diminuir os custos sociais de um novo processo de tomada de decisão, que, muitas vezes, mobilizava uma quantidade maior de assentados. Atualmente, 58,33% dos assentados

afirmam ir a todas as assembléias da associação, 33,33% dizem que vão à maioria das assembléias e apenas 8,33% afirmam ir poucas vezes (ver gráfico 3).

Gráfico 2 – Frequência de participação dos assentados nas reuniões dos núcleos de família (PA José Antônio Eufrosino)



A participação dos assentados nas assembléias da associação é maior nos núcleos Bonfim e Logradouro do que núcleos Castelo e Monte Alegre (ver gráficos 2 e 3). Pelo fato desses núcleos englobarem o açude principal e uma área de reserva, os principais conflitos ambientais (a caça e a pesca predatória, as queimadas e a extração ilegal de madeira) do assentamento envolviam as famílias que moravam nessas localidades. Para tentar coibir essas práticas, as famílias que moram nesses núcleos passaram a exercer o papel principal de fiscalização do uso dos recursos naturais, fato que os aproximou e propiciou o estabelecimento de laços de confiança e respeito, os quais têm contribuído para superação dilemas sociais e facilitado a mobilização das famílias. Além disso, os tesoureiros e presidentes das últimas três diretorias da associação são dessas áreas, o que contribuiu para a mobilização e participação das demais famílias.

Gráfico 3 – Frequência de participação dos assentados nas assembléias da associação (PA José Antônio Eufrosino)

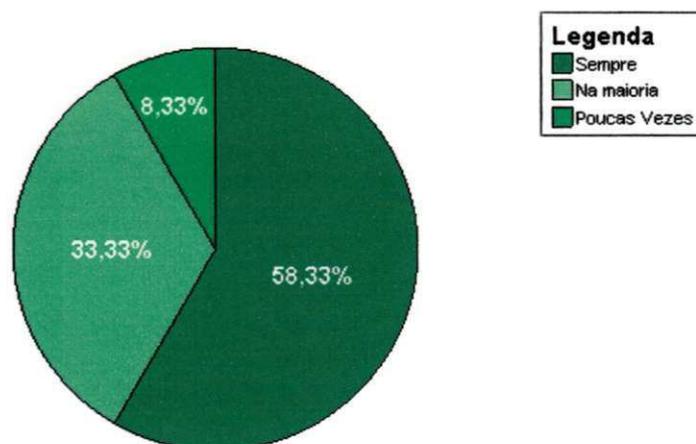
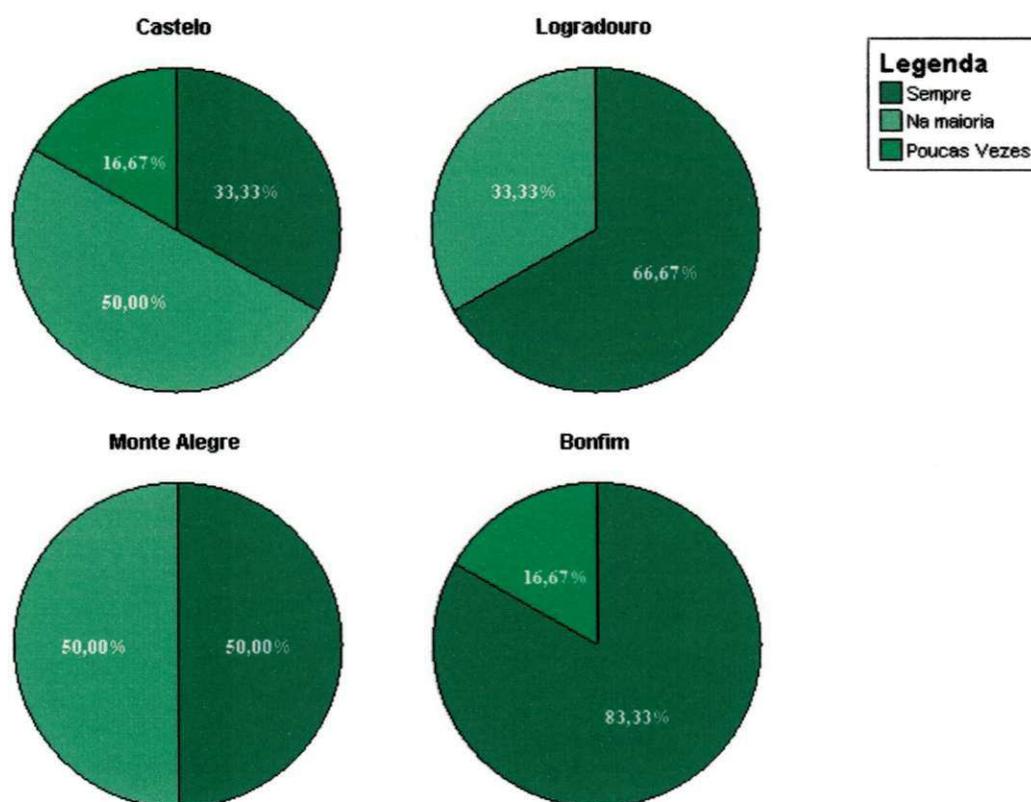


Gráfico 4 – Frequência de participação dos assentados nas assembléias da associação, estratificado, por núcleo (PA José Antônio Eufrosino)

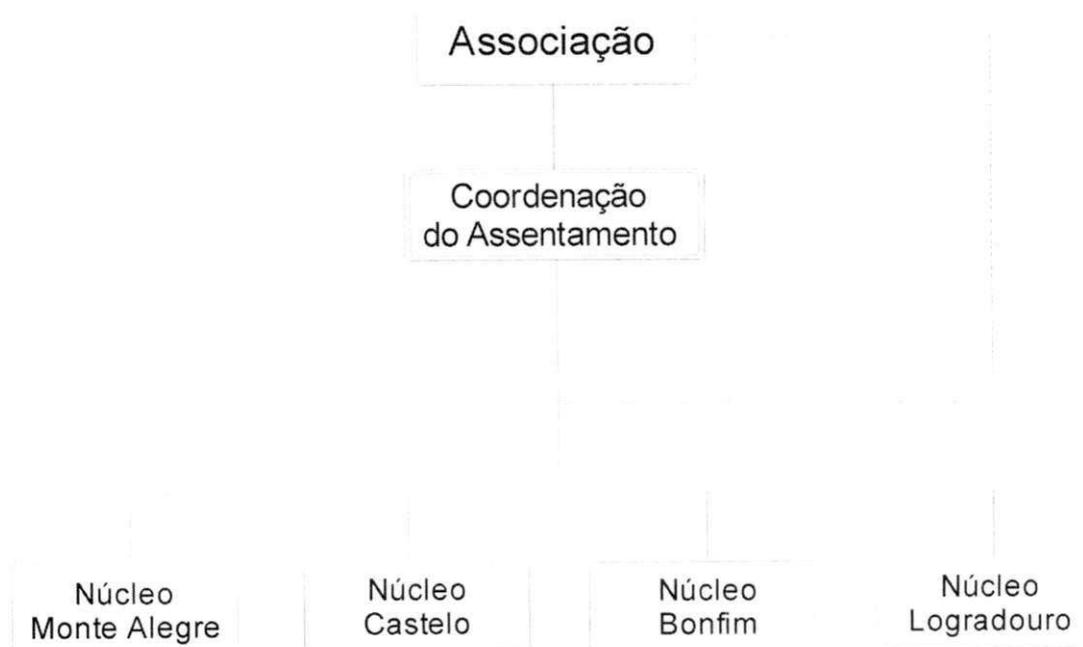


O processo de tomada de decisão no assentamento José Antônio Eufrosino ocorre em três esferas (ver Figura 2) distintas, porém complementares: nas assembléias da associação, nas reuniões dos núcleos de família (Monte Alegre, Castelo, Bonfim e Logradouro) e nas reuniões da coordenação do assentamento. Na última, a participação se reduz, na maioria das vezes, aos coordenadores do assentamento (coordenadores dos núcleos e membros dos setores de educação, finanças, produção etc.), e as questões estão relacionadas à fiscalização do acesso e uso dos recursos naturais e coletivos e à militância do MST (novas ocupações e apoio às famílias acampadas).

São nos núcleos onde as questões que envolvem todas as famílias assentadas começam a ser discutidas. A implementação desse arranjo institucional reduziu os custos sociais, ao descentralizar as discussões e os processos de tomada de decisão, facilitou e estimulou a participação de um número maior de assentados nas reuniões e assembléias realizadas, tendo em vista que o assentamento é muito grande (ver Figura 1).

Além disso, reduziu as incertezas que cercavam a regulação do acesso e uso aos recursos naturais ao institucionalizar um grupo (composto por assentados dos quatro núcleos) que fiscalizaria o cumprimento das normas regulatórias; possibilitando a superação dos dilemas de ação coletiva ao regular as condutas individuais e coletivas das famílias assentadas.

Figura 3 – Esferas de tomada de decisão no PA José Antônio Eufrosino



Com a criação dos núcleos de família, a associação passou a exercer, principalmente, à interlocução externa, e as assembléias (ordinárias e extraordinárias) passaram a ser menos freqüentes e a ter caráter de encaminhamento. A pauta é previamente debatida nos núcleos, e as decisões formalizadas e encaminhadas nas assembléias. Caso alguma questão envolva apenas as famílias de um núcleo, este tem autonomia para tomar as decisões necessárias à resolução dos conflitos e problemas:

(...) a assembléia para nós tem o caráter de encaminhamento, não de discussão, porque senão não teria sentido em ter grupo [núcleo] de família, se reunir por grupos para poder discutir as coisas melhor (...). A gente acredita que as coisas têm que ser discutidas nos grupos e que esses grupos repitam isso na assembléia, para que a assembléia seja a prova disto, aonde vai ter a opinião dos quatro grupos e aí vai passar por uma votação geral, aonde a gente vai chegar a aprovar ou não (Assentado do núcleo Castelo, membro da direção estadual do MST).

Contudo, um dos entrevistados apresentou duas questões importantes, que estão relacionadas ao processo de tomada de decisão e à administração da associação: a primeira se refere à participação da diretoria na coordenação das mais variadas atividades; a segunda à forma como ocorrem as votações. A participação da diretoria, em muitas situações, resume-se ao Presidente, Secretário e Tesoureiro, nessa ordem, centralizando as cobranças e reivindicações dos assentados em três dos 10 membros da diretoria e ocasionando a desarticulação dos demais membros do corpo diretivo:

(...) a participação da diretoria que nem sempre é presente, deixa muito a desejar, não são todos que cumprem a sua tarefa, a maioria das vezes se escolhe uma diretoria e joga tudo na responsabilidade da presidente. Automaticamente (...) só se conhece presidente e tesoureiro (Assentado do núcleo Logradouro, duas vezes presidente da associação)

As questões colocadas em votação nas assembléias da associação são deliberadas mediante a aclamação de todos os presentes, desrespeitando, assim, o Estatuto da Associação, o qual regulamenta que somente as pessoas que estão em dia com as mensalidades podem falar e votar:

(...) não existe nas decisões uma questão de ordem, as coisas, elas não seguem uma ordem, na maioria das vezes, todas as decisões são tomadas não por voto, mas por aclamação, esta é em minha opinião, um dos “cobrondos” [entraves], que eu acho difícil ter uma decisão onde todos se expressem (...) [a votação por aclamação] intimidada. Já foi tentado colocar aqui, nas decisões importantes, o voto cortinado para cada um dá sua

opinião, mas isso nunca passa, aí dá a entender que, algumas pessoas querem que continue assim (Assentado do núcleo Logradouro, duas vezes presidente da associação).

A reestruturação da vida social das famílias do assentamento José Antônio Eufrosino, iniciada com a mudança institucional da associação e implementação dos núcleos e família, continuam. Algumas ações necessitam de monitoramento e regulação constantes, a regulação dos recursos naturais e coletivos que envolvem a criação de animais e a organização e comercialização da produção das famílias assentadas tendem a gerar muitos custos sociais. Para avaliar melhor o processo de modificação dos arranjos institucionais que regulam os comportamentos individuais e coletivos, que são responsáveis pela articulação e o empreendimento de ações coletivas, deter-me-ei a aspectos que estão relacionadas à vida cotidiana dos assentados e correspondem a diferentes tipos de ações que exigem a cooperação mútua.

3.3 DESEMPENHO INSTITUCIONAL E AÇÃO COLETIVA

A vida num assentamento de reforma agrária implica, cotidianamente, a realização de diferentes ações coordenadas e diversos momentos de tomada de decisão coletiva. Nos primeiros anos, principalmente, as demandas das famílias assentadas e a escolhas a serem feitas são significativamente grandes. Os custos sociais associados a estas demandas são normalmente altos, como sabem todos aqueles minimamente familiarizados com os processos engendrados pela criação de um projeto de assentamento.

Logo que assentadas, as famílias são incumbidas de gerir a vida social, política, econômica e produtiva do assentamento. Para tanto, novas dinâmicas institucionais são estabelecidas na tentativa de ordenar a regulação dos comportamentos individuais e coletivos, o uso e acesso aos recursos naturais, entre outros. As instituições sociais, responsáveis pela regulação das “novas” relações sociais que permeiam o cotidiano das famílias assentadas, são marcadas por redesenhos e reformulações que procuram dar conta da diversidade de ações que os assentados têm de executar e implementar, ao longo dos anos, para a consolidação do assentamento.

A análise do desempenho institucional proposta aqui vai se deter a cinco aspectos coordenados pela Associação dos Trabalhadores Rurais do Assentamento José Antônio Eufrosino e pelos Núcleos de Família: **1)** o parcelamento (definição do tamanho e localização dos lotes de cada família), **2)** a elaboração do Plano de Desenvolvimento do Assentamento, **3)**

a regulação do uso e acesso aos recursos naturais do assentamento apropriados coletivamente, 4) a organização e comercialização da produção e 5) a execução do crédito para a construção das casas. As ações abordadas são consideradas, se não as mais importantes, relativamente diversificados, para dar conta dos desafios com que se deparam as famílias assentadas.

O parcelamento e a elaboração do PDA exigem ações coletivas estruturantes, que venham a possibilitar a realização de ações futuras que dependem das regras e normas resultantes desse processo. A regulação do uso e acesso aos recursos naturais e a organização e comercialização da produção requerem ações coletivas continuadas ou prolongadas, marcadas pelo monitoramento, cooperação constante e pelo aprimoramento e redefinição do processo de regulação. Já a execução do crédito para a construção das casas representa ações coletivas pontuais que se encerram logo que o benefício é adquirido.

Os aspectos serão analisados a partir do papel das instituições sociais do assentamento em possibilitarem a redução dos custos sociais e das incertezas, a superação dos dilemas sociais e o estabelecimento de regras e normas que estruturam ações futuras. Por seu turno, quando as instituições aumentam os custos sociais, as incertezas, e não possibilitam a superação dos dilemas sociais, o desempenho institucional não é bom.

3.3.1 Parcelamento

A criação dos assentamentos rurais, normalmente, resulta em importantes transformações nos regimes de propriedade⁴⁸. De propriedade privada, a terra é transformada numa combinação de propriedade estatal com propriedade coletiva (CUNHA, NUNES e MIRANDA, 2006). A formalização dos regimes de propriedade no assentamento acontece quando o parcelamento é realizado e o local, o tamanho da área coletiva e qual será a área para cada família cultivar e criar animais, forem regulamentados. A demarcação dos lotes permite ao assentado planejar a sua produção e sua criação e administrar o lote da maneira que achar mais adequada.

A realização do parcelamento requer ações coletivas estruturantes, que institucionalizam os marcos para a regulamentação das áreas coletivas e dos recursos naturais. Ao serem determinados os espaços individuais e coletivos, o processo de apropriação coletiva dos recursos naturais tende a ser monitorado e os comportamentos oportunistas coibidos e

⁴⁸ Quatro tipos básicos de propriedade podem ser identificados: a) acesso livre (*open access*), b) propriedade privada (*private property*), c) propriedade comum (*common property* ou *communal property*) e d) propriedade estatal (*state property*) (CUNHA, 2002, 2004).

superados pelas ações coletivas empreendidas pelas instituições que representam as famílias assentadas.

O Plano de Desenvolvimento do Assentamento José Antônio Eufrosino destaca que de comum acordo, os assentados optaram por agrovilas, num total de quatro, cada uma com 50 ha, 1 ha para cada uma das 200 (duzentas) famílias construir a casa e utilizar o restante da área com culturas de subsistência ou como melhor lre convier. As casas seriam edificadas em terrenos de 30x80m, com 54m² de área coberta, contando com infra-estrutura básica de saneamento, água e luz, com 07 cômodos, cisternas com capacidade para 15.000 litros e bicamento, edificadas segundo os padrões estabelecidos pelo INCRA (BRASIL, 2002).

O trecho citado, contudo, não expressou as necessidades e anseios das famílias assentadas, que queriam morar e trabalhar na mesma área, cada um no seu lote, sentindo-se parte do processo de formação e consolidação do projeto de assentamento, donos de um pedaço de chão. Além desses benefícios, o parcelamento inibiria a degradação dos recursos naturais (pesca e caça predatória, venda de madeira) e as situações de livre acesso (open access) ocorridas nos três primeiros anos do assentamento e institucionalizou regras e normas que estruturam outras ações.

Como o parcelamento estava demorando muito os assentados realizaram um pré-parcelamento, em 2003, para começar a definir os espaços destinados à produção e criação. Para delimitar o tamanho dos lotes e da área coletiva as famílias receberam auxílio técnico de militantes do MST e de representantes do INCRA.

Depois de serem feitas as considerações e as reuniões necessárias, os assentados deliberaram que os lotes teriam uma área de 10 ha e que haveria uma área coletiva de 1.000 ha. Apesar de não ser definitivo, o pré-parcelamento reduziu parte das incertezas quanto a permanência no assentamento e possibilitou o empreendimento de ações coletivas que visaram a fiscalização da retirada ilegal de madeira, a caça e a pesca predatória:

(...) a gente vem daquela formação da propriedade privada aonde (...) só quero defender o meu porque eu acho que esse canto me pertence, aquele ali que é do meu vizinho, talvez se eu reprimir alguém que ta caçando um nambu lá dentro da área do meu vizinho eu arrumo uma inimidade com aquela pessoa, então eu deixo (...) que meu vizinho faça isso (Assentado do núcleo Castelo, membro da direção estadual do MST).

Lideranças dos movimentos sociais do campo e agentes do INCRA tendem a desconsiderar as experiências das famílias assentadas. Os assentados querem terra para morar e trabalhar, um lote próprio, em que ele possa escolher as culturas e os animais a serem

criados, tudo isso de acordo com a sua vivência no campo. O parcelamento ajuda a regular a vida social e o acesso e uso dos recursos comuns a partir do momento em que estabelece o que é individual e o que é coletivo, e como se dará a apropriação das áreas coletivas.

Por seu turno, o parcelamento, iniciado em 2004, demandou a mobilização dos assentados e uma forte atuação da diretoria da associação e dos núcleos de família. O grande entrave ao encaminhamento das decisões coletivas ao INCRA girava em torno da existência ou não de área coletiva, e, em caso afirmativo, qual o tamanho da área, as agrovilas já haviam sido descartadas (decisão que afetava diretamente o tamanho dos lotes, que estava condicionado ao tamanho da área coletiva). Diga-se de passagem, que, paralelamente a essa discussão interna, existia a ameaça do INCRA de tomar a direção do processo, definir o tamanho dos lotes e realizar um sorteio para definir a distribuição dos mesmos.

O parcelamento fora coordenado pelo Presidente e o Secretário da associação, membros da coordenação do assentamento e um assentado que tinha formação técnica em topografia e era membro da direção estadual do MST. Formado esse grupo, iniciaram-se as conversas com o INCRA, para planejarem como fazer a divisão dos lotes sem deixar nenhuma família sem acesso à estrada, água e luz. O INCRA sugeriu que se mantivessem os lotes com 10 ha e a área coletiva de 1.000 ha (lideranças do MST eram simpáticas à proposta). No entanto, os assentados não queriam que houvesse área coletiva para que os lotes fossem maiores. Em virtude dos impasses, os assentados pediram um prazo maior ao INCRA para as famílias debaterem melhor o tema e tomar uma decisão.

Para facilitar o processo de tomada de decisão, as discussões foram descentralizadas e realizadas em cada um dos núcleos, fato que diminuía os custos sociais concernentes à mobilização das 100 famílias assentadas e dava aos mais “tímidos” a oportunidade de se manifestar e expor suas opiniões. Depois de cada núcleo decidir a maneira mais adequada, iniciou-se as discussões entre os núcleos mais próximos, no caso Logradouro com Bonfim e Castelo com Monte Alegre, para que fosse tomada uma decisão que representasse as necessidades e anseios das famílias.

Nesse período de discussão interna, os representantes do INCRA modificaram a proposta, retirando a sugestão da existência de uma área coletiva e aumentando o tamanho dos lotes para 22 ha. A proposta foi repassada aos assentados, através da associação, e um prazo para reflexão e resposta fora estipulado. Os assentados, através dos núcleos de família, intensificaram os debates, analisaram os impactos sociais e ambientais da proposta e encaminharam à associação o resultado das discussões nos núcleos.

No dia 03 de agosto de 2005, às 10h00min, as famílias dos núcleos Castelo e Monte Alegre reuniram-se para discutir uma proposta de parcelamento (elaborada pela equipe de assentados responsáveis pelo parcelamento) que já havia sido aprovada pelas famílias dos núcleos Bonfim e Logradouro. Como nenhuma objeção foi apresentada, definiu-se o parcelamento da seguinte maneira: a) não haveria área coletiva no assentamento; b) os lotes teriam 18 ha, porque os mananciais ficariam fora do cálculo; c) seria respeitado o pré-parcelamento; d) os barreiros, poços, açudes e rios seriam áreas coletivas; e) no caso de haver mais de uma família morando numa área correspondesse a 18 ha, uma delas teria que se deslocar para outro lote, mediante acordo formalizado em assembléia da associação ou reunião do núcleo.

No total foram necessários 18 meses para que os assentados, os agentes do INCRA e lideranças do MST chegassem a um consenso, e a Associação dos Trabalhadores Rurais do Assentamento José Antônio Eufrosino encaminhasse oficialmente ao INCRA uma proposta de parcelamento, para que só então os lotes fossem demarcados e um mapa feito. O tempo pode ser considerado longo, mas poderia ter sido maior se os núcleos de família não tivessem reduzido os custos sociais referentes à mobilização dos assentados em assembléias da associação.

O parcelamento, na verdade, foi a grande prova de fogo do novo arranjo institucional do assentamento, que passou a contar com os núcleos de família nos processos de tomada de decisão. A avaliação dos assentados demonstra que a metodologia utilizada para o debate da divisão e tamanho dos lotes e a ações pontuais das instituições possibilitou a tomada de uma decisão que contou com a participação de todos, e os encaminhamentos correspondem às discussões e deliberações ocorridas nos núcleos e nas assembléias extraordinárias.

3.3.2 A elaboração do Plano de Desenvolvimento do Assentamento

Assim como o parcelamento, o PDA se constitui uma ação estruturante. O processo de elaboração e aprovação do mesmo regulamenta várias ações individuais e coletivas que deverão ser realizadas futuramente. O PDA orienta a definição dos regimes de propriedade formalizados com o parcelamento, a existência de agrovilas ou casa nos lotes, as atividades agropecuárias a serem financiadas pelos programas governamentais (Pronaf), e os serviços sociais a serem disponibilizados às famílias.

A elaboração de PDAs é regulamentada pela Instrução Normativa nº 02 de 20 de março de 2001⁴⁹, fundamentada nas Leis 4.504, de 30 de novembro de 1964, e 8.629 e respectivas alterações, introduzidas pela Medida Provisória 2.109-49, de 23 de fevereiro de 2001, que regulamenta a elaboração, supervisão e acompanhamento do Plano de Desenvolvimento Sustentável dos Assentamentos Rurais (BRASIL, 2002). O PDA deve conter: a) aplicação do crédito de apoio à instalação, b) acesso do beneficiário à capacitação básica e treinamento, c) execução dos serviços topográficos, d) aquisição de material para construção das casas, e) implantação de atividades produtivas, f) disponibilização de assistência técnica, g) implementação de infra-estrutura básica.

Em termos gerais, o PDA apresenta dados técnicos da área, como a localização e acesso, as condições ambientais e climáticas, os sistemas produtivos adequados à região, os serviços necessários ao apoio da produção e a capacitação técnica, e informações básicas das famílias assentadas, como o histórico da ocupação da área, o perfil etário e escolar dos assentados e os tipos de organização social existentes (BRASIL, 2002).

No caso do assentamento José Antônio Eufrosino, o documento regulamentava: a) a criação de quatro agrovilas, cada uma com 50 famílias; b) a organização coletiva da piscicultura, da apicultura, da avicultura (criação de galinha caipira para a produção de ovos e de frango para o corte) da caprinocultura, da bovinocultura; c) o plantio de capim para o fornecimento de alimento aos animais; e) implantação de uma agroindústria de abate de frango e bovinos. Cada uma dessas opções requer uma comissão específica que regulamente o processo produtivo e faça o controle de qualidade.

A elaboração do PDA fora executada por meio de um convênio firmado entre a ATECEL e o INCRA. O desenvolvimento do trabalho contou com a parceria da Engenharia, Geoprocessamento e Recursos Hídricos Ltda. (ENGERH), e a colaboração da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado da Paraíba (EMATER-PB) e do Banco do Nordeste (BNB).

Apesar de constar no documento que a elaboração ocorreu em sintonia com as famílias, os assentados afirmam, tacitamente, que não participaram do processo e que a associação passava por problemas internos e tinha dificuldades de solucionar os conflitos ambientais. Alguns assentados ajudaram os técnicos a colherem informações sobre o solo e a vegetação. Porém, a grande maioria não sabia nem quem era e, muito menos, o que queriam

⁴⁹ Essa instrução foi revogada pela Instrução Normativa nº 10 de 11 de novembro de 2002, que, por sua vez, foi revogada pela Instrução Normativa nº 11 de 14 de abril de 2003. Ambas instruções estabelecem normas gerais para a implantação do Programa Nacional de Reforma Agrária, abrangendo as ações de assentamento de trabalhadores rurais e as atividades complementares de regularização fundiária (INCRA, 2007).

as pessoas que andavam no assentamento (técnicos da ATECEL). Os que tinham um pouco de conhecimento não sabiam responder qual era o nome da empresa que estava trabalhando na elaboração do PDA.

Insatisfeitos com a maneira pela qual os técnicos da ATECEL realizaram as atividades, ao lerem parte do documento, os assentados, com o apoio de militantes e lideranças do MST, solicitaram ao INCRA a paralisação da elaboração do PDA. A principal argumentação era que a metodologia empregada não era adequada:

(...) pelo o que nós entendemos por PDA, ele é uma coisa que tem que envolver os assentados, porque PDA já tá dizendo, Plano de Desenvolvimento do Assentamento. Se eu estou fazendo um documento que vai ser responsável pelo desenvolvimento do assentamento, não tem como deixar de fora as pessoas, que fazem parte do assentamento. É a vida deles que está em andamento, não tem como você fazer um PDA aonde só os técnicos trabalham (...), então essa parte não foi feita por parte da ATECEL, foi feita simplesmente a parte “escritorial”, que é feita em escritório, fizeram alguns levantamentos, alguns dados, algumas coisas simples, mas não dá forma que deveria ser, e (...) a gente depois, tomando conhecimento deste documento, vimos que algumas coisas estavam equivocadas (...) inclusive o que seria as nossas futuras criações (Assentado do núcleo Castelo, membro da direção estadual do MST).

Entre o final de 2003 e o início de 2004, uma equipe da Cooperativa de Prestação de Serviços Técnicos dos Assentamentos da Reforma Agrária (COOPTECARA-PB) – empresa de assistência técnica, vinculada ao MST, que presta serviços ao INCRA – retomou o processo de elaboração do PDA, para realizar mudanças no que já havia sido feito e concluir o que faltava. As mudanças realizadas, relacionadas à criação de animais e culturas a serem plantadas futuramente, contaram com a participação dos assentados, o apoio da associação (que apoiou aos trabalhos), da coordenação do assentamento⁵⁰, dos núcleos de família e da militância do MST.

Para facilitar e agilizar o trabalho, foram organizadas, duas frentes de trabalho, para ajudar os técnicos da COOPTECARA na locomoção dentro do assentamento: uma composta por assentados das áreas de Logradouro e Bonfim, que se responsabilizavam pelos trabalhos nestas áreas; e uma composta por assentados das áreas de Castelo e Monte Alegre, responsáveis pelas atividades da área. No período, a maioria das famílias foi entrevistada e assembléias foram realizadas para explicar, aos assentados, o que era PDA e sua importância para o desenvolvimento de futuras atividades agropecuárias.

⁵⁰ A coordenação do assentamento é composta pelos coordenadores dos grupos e por representantes dos setores de educação, produção etc.

Apesar do esforço dos técnicos da COOPTECARA e das famílias, o PDA do Assentamento José Antônio Eufrosino não pôde ser concluído. Somente as informações referentes ao clima, tipos de solo e recursos hídricos já haviam sido colhidas e sistematizadas, estão completas. A organização do processo produtivo não foi por dois motivos: a) ou não representava o que as famílias realmente queriam plantar e criar b) ou era inviável devido às condições impostas pelas características naturais do assentamento (semi-árido).

Os núcleos de família e, principalmente, a associação não possibilitaram a redução os custos referentes à mobilização dos assentados, para saber quais seriam a melhores formas de organização espacial e produtiva. Não quero com isso retirar do processo as dificuldades externas, associadas ao tipo de contrato firmado entre a ATECEL e o INCRA, que visa realizar o trabalho o mais rápido possível. Mas ressaltar que os assentados, através de suas instituições sociais, poderiam e deveriam ser mais atuantes e fiscalizadoras das políticas implementadas pelo INCRA, para que a estruturação do assentamento não fosse tão demorada e não prejudicasse as ações futuras.

3.3.3 Regulação do acesso e uso dos recursos naturais e coletivos

O processo de regulação do acesso e uso dos recursos naturais e coletivos se dá através do empreendimento de ações coletivas continuadas, que defina e redefina, quando necessário, regras e normas que garantam a todos os assentados a apropriação dos recursos e evite a consumação da “tragédia dos comuns” (HARDIN, 1968). Por estar associada a ações rotineiras, o processo de regulação requer arranjos institucionais capazes de superar os dilemas de ação coletiva que venham a entrar o processo.

Entre 2001 e 2003, vários conflitos relativos ao acesso e uso dos recursos naturais envolveram os assentados e pessoas de fora do assentamento. Os conflitos propiciaram a exploração intensiva da madeira, para a venda de estacas e fabricação de carvão; caça e pesca predatória e a superexploração das pastagens naturais.

Através de suas instituições, os assentados procuraram orientar e coibir as práticas que ocasionassem a degradação dos recursos naturais. Para solucionar parte dos conflitos ambientais, as famílias optaram por restringir a retirada de madeira apenas para fazer cercas, barracos, chiqueiros e currais, e formaram uma comissão para fiscalizar o cumprimento das normas. Caso fossem encontradas estacas, tiradas *ilegalmente*, os fiscais (da associação, dos núcleos e dos setores) apreenderiam e acionariam os fiscais do IBAMA.

3.3.3.1 *Extração de madeira nas áreas de reserva*

O conflito ambiental mais sério enfrentado pelas famílias foi a extração de madeira das Áreas de Preservação Permanente (APPs), feita tanto por assentados que a comercializavam diretamente ou a utilizavam para a fabricação de carvão, quanto por atravessadores que contratavam mão-de-obra para o corte, transportavam a lenha em caminhões para padarias em Campina Grande e vendiam as estacas e mourões para fazendas da região (CUNHA, NUNES e MIRANDA, 2006). Toda a extração era realizada sem o consentimento da associação e sem o conhecimento do IBAMA.

Muita madeira foi retirada do assentamento para ser vendida. Como as regras e normas de regulação não eram claras ou não foram estabelecidas previamente, muitos assentados procuraram maximizar os benefícios pessoais:

(...) as pessoas tem aquele, aquele espírito de dizer o seguinte: não é meu, não é seu, não é de ninguém, eu vou me aproveitar o mais rápido possível. É o que a gente chama de oportunismo, o oportunista ele chega e quer levar, se ele puder levar 200, 300 peças de madeira, ele leva tranqüilamente e faz uso qualquer disso (...) vende até por migalha e depois vai necessitar não é (...).

Muitas pessoas vieram (...) com o seguinte pensamento: lá tem muita madeira, lá tem isso, lá tem aquilo outro, eu vou pra lá trabalhar um ano, trabalhar dois meses ou três meses e aí tirar uma parte de coisa e vou embora (...) (Assentado do núcleo Castelo, membro da direção estadual do MST).

Através de denúncias feitas ao IBAMA, fiscais compareceram no assentamento, orientaram os assentados a redobram a fiscalização para que os problemas de caráter externo, principalmente, fossem contornados. Com a intenção de solucionar os conflitos e superar os dilemas sociais, as famílias e a militância do MST deram-se conta de que, se as coisas continuassem do jeito que estavam, os recursos naturais iriam se esgotar, o que abriria caminho para a concretização da “tragédia dos comuns” (HARDIN, 1968). O início do processo de regulação está associado à chegada de militantes do MST (do Pará), que vieram orientar os assentados a utilizarem práticas capazes de coibir o livre acesso, e ao pré-parcelamento que deu uma nova configuração ao regime de propriedade e facilitou a inspeção feita pelos próprios assentados:

(...) foi obrigado a gente criar uma norma [fiscalizar e proibir a retirada de madeira para a venda], fazer com que algumas regras fossem respeitadas,

alguns poderiam usar algumas coisas, mas não desordenadamente (...)
(Assentado do núcleo Castelo, membro da direção estadual do MST).

Além da extração ilegal, foram registrados dois incêndios no assentamento, provavelmente criminosos, causados por pessoas insatisfeitos com as proibições adotadas quanto ao uso de alguns recursos naturais que causaram a morte elevada de árvores. O controle da retirada de madeira nas áreas de reserva é extremamente importante para os assentados, visto que a lenha é a principal fonte de energia utilizada para cozinhar. Cada família consome, em média, uma carroça de lenha (aproximadamente meio metro cúbico) a cada dez dias (CUNHA, NUNES e MIRANDA, 2006).

3.3.3.2 A pesca e a caça

Os recursos pesqueiros do assentamento foram altamente explorados, principalmente por forasteiros. No período de desregulação, pescadores profissionais ou amadores entravam indiscriminadamente no assentamento e levavam consigo grandes quantidades de pescado sem remunerar aos assentados. Para controlar a pesca, as famílias proibiram a entrada de pessoas estranhas no assentamento, os acessos foram trancados com cadeados e, caso alguém fosse pego pescando os peixes, seus instrumentos de pesca eram apreendidos.

Entre 2004 e 2005, a pesca foi proibida por um período de seis meses, momento em que foram colocados, no açude grande, alevinos (carpa). Após a inserção de novos peixes, esperou-se que os mesmos crescessem e se reproduzissem, para retomar a pesca. Atualmente, as famílias podem pescar em qualquer época do ano em todos os reservatórios.

O livre acesso, também, restringiu a fauna existente no assentamento, às aves popularmente conhecidas como galo de campina, concriz, sabiá, rolinha, azulão, golado, caboclo e ema, além de outros animais silvestres, popularmente conhecidos como tejo, tatu, tamanduá, tacacá, raposa, preá e cobras (cascavel, coral, salamandra, corre-campo e jararaca) (BRASIL, 2002). As emas foram os animais silvestres mais abatidos pelos caçadores e assentados.

3.3.3.3 As áreas de pastagem coletiva

A superexploração da pastagem coletiva foi outro problema enfrentado pelos assentados. Antes do pré-parcelamento, como não havia sido definida a área coletiva para

pastagem, houve a entrada de muitos animais de fazendeiros do entorno que queriam se apossar de lotes do assentamento.

Um criador de gado, ex-arrendatário de uma das fazendas e empresário em Campina Grande, colocou cerca de 200 reses no assentamento (os animais destruíram boa parte da lavoura dos assentados) e mandou cercar uma área de 400 ha, porém só chegou a cercar 90 ha. Insatisfeitos, os assentados denunciaram o fazendeiro ao INCRA, que exigiu a retirada do gado. Como o fazendeiro descumpriu as ordens judiciais de retirada dos animais, os assentados tomaram medidas mais drásticas: tentaram colocar o gado para fora do assentamento, não deu certo, então, começaram a abater os animais e distribuir a carne entre os assentados (fala-se que foram abatidos 11 animais), só assim, o fazendeiro retirou o restante dos animais.

Após o pré-parcelamento, algumas famílias passaram a alugar o pasto da área coletiva. Como cada família queria colocar muitos animais, para garantir lucros maiores, a pastagem estava lotada de animais, calcula-se que havia aproximadamente 3.000 (três mil) animais. Quando começaram a aparecer os problemas de degradação ambiental, devastação da pastagem, compactação do solo e escassez de água, os assentados que possuíam animais no pasto passaram a exigir, às instituições do assentamento, a redução do número de animais. Devido às possibilidades de falta de pasto, e água para os animais dos assentados, as famílias optaram pela proibição do aluguel do pasto e o acesso à pastagem coletiva ficou restrito a 500 cabeças de gado (para o pagamento de uma dívida da associação deixada pela primeira diretoria).

Atualmente, as instituições sociais do assentamento continuam tendo dificuldades regular a quantidade de animais por família na área de reserva, que, no “inverno” (época das chuvas), recebe animais:

(...) a gente está com um problema sério e grave porque (...) aqui era para criar os bichos da gente, só da gente, quem tem cria quem não tem, arruma um jeito de comprar, mais aqui o pessoal (...) se eu tenho 10, eu pego 20 da rua e boto aqui na reserva (...) está acabando com tudo, quando é no verão os cabras levam seus “gadão gordos” e deixam o da gente aqui morrendo de fome (...) (Assentado do núcleo Bonfim, grifo nosso).

Foram feitas assembléias para discutir o número de animais na área de reserva, a quantidade de animais por família e, principalmente, a presença de animais de terceiros pastando na área de reserva (alguns assentados cuidam desses animais).

(...) a gente já debateu, a associação cai em cima, mas, você sabe, quando três ou quatro tentam resolver uma coisa é queimado, é ameaçado de morte, aquele muído da mulhesta (...) [atualmente] esfriou mais um pouco, mais ainda tem os bicho dos outros aqui dentro, tem e não é pouco não, ainda é muito, muito mesmo (Assentado do núcleo Bonfim).

A possibilidade de acesso ao crédito do Pronaf para a criação de animais já está mobilizando os assentados para definirem claramente as regras de uso da área de reserva e organizar a criação de animais no assentamento, de maneira que todos possam ter acesso à água e à pastagem da área de reserva.

O uso e acesso à água vêm se tornando um grave problema a ser enfrentado pelas famílias. Com o parcelamento, parte dos barreiros e açudes (que são de uso coletivo) ficaram dentro dos lotes, em alguns casos, os proprietários deixam os animais beberem nos locais em que se retira água para o consumo (beber e cozinhar).

(...) água para beber são poucos [os barreiros e açudes], ainda mais agora depois que foi feito esse loteamento, agora que vai ficar [mais] escasso mesmo, porque muitos caíram dentro dos lotes (...) os animais usam. Eu acredito que daqui para frente, água pra beber de barreiro daqui, não vai ter, na minha opinião, porque já foi tudo destinado para animais, tanto que já existe esse projeto de cisternas, que está bem encaminhado, iniciado (Assentado do núcleo Logradouro, duas vezes presidente da associação).

As instituições do assentamento, especialmente a associação, não têm possibilitado a regulação do acesso e uso aos recursos naturais. Os entraves estão relacionados à dificuldade de empreender ações coletivas contínuas, na maioria das vezes, as famílias só se mobilizam quando os conflitos se agravam, e as regras de acesso e uso estabelecidas nessas ocasiões nem sempre são monitoradas e fiscalizadas. O processo de regulação exige mobilizações e ações continuadas que garantam o provimento de benefícios coletivos às famílias assentadas e evitam a concretização da “tragédia dos comuns” (HARDIN, 1968).

3.3.4 Organização e comercialização da produção

Até o término da pesquisa, a associação e os núcleos de família haviam iniciado a organização da produção das famílias assentadas. O que se deve, em parte, à indisponibilidade de linhas de crédito que permitam a ampliação e implementação de processos produtivos coletivos. Além disso, a não conclusão do PDA impossibilita a liberação de crédito, porque não foram tecnicamente definidas as culturas a serem plantadas nem os animais a serem criados pelos assentados.

Apesar disso, a associação coordenou o empreendimento de ações pontuais que sinalizaram a organização coletiva do processo produtivo. A principal delas foi a colocação de alevinos no açude grande, para que as famílias tivessem, futuramente, uma fonte de renda com a venda dos peixes. No entanto, não se calculou bem a quantidade de peixes a ser colocada e, muito menos, se havia alimento suficiente. O resultado foi o atrofiamento da população que não tinha alimento suficiente para adquirir peso e tamanho adequados à comercialização.

3.3.5 Construção das casas

O envolvimento da associação (os núcleos de família pouco participaram desse processo) é exemplo de uma ação coletiva pontual em que são definidos procedimentos, e a ação termina logo que o benefício é adquirido. A construção das casas das famílias do assentamento José Antônio Eufrosino teve a duração de 6 (seis) meses. As normas do INCRA regulamentam que as mesmas só podem ser construídas quando o parcelamento é feito ou quando as famílias optam por agrovilas. Além disso, estabelece o prazo de 3 (três) mês para que o fornecedor, escolhido pelas famílias, entregue todo o material, e que o pagamento do mesmo e da mão-de-obra utilizada só ocorre quando a casa estiver pronta, e o membro da família que figurar na Relação de Beneficiário (RB) assinar toda a documentação.

No assentamento, a execução do crédito para a construção das casas⁵¹ foi caracterizada por dois momentos: escolha dos fornecedores e construção das casas. O primeiro requereu mais atenção da direção da associação e dos assentados. Por se tratar de uma licitação, aconteceram assembléias extraordinárias (duas ou três), com a presença de representantes do INCRA (que recomendavam a escolha de apenas um fornecedor), para que fossem apresentadas as empresas que se disponibilizassem a fornecer o material para a construção das casas. Dentre as empresas apresentadas, os assentados escolheram quatro, ficando a critério de cada família escolher com qual iria adquirir o material.

O segundo momento, construção das casas, apresentou alguns problemas: 1) falta de mão-de-obra qualificada disposta a esperar o término da construção para receber o pagamento, 2) descumprimento, por parte de um dos fornecedores, dos prazos de entrega do material (que era de três meses para cada fornecedor entregar todo o material).

⁵¹ Como a associação não conseguiu regularizar a situação de todos, apenas as famílias que figuravam na Relação de Beneficiários atual, 70 famílias, tiveram acesso ao crédito.

(...) [a] mão-de-obra complicou um pouco, pois o INCRA só libera o dinheiro depois da casa coberta, e a maioria dos pedreiros não aceita esse tipo de coisa. eles querem trabalhar e toda semana receber, (...) complica um pouco, nós tivemos que esperar um pedreiro que trabalha com a gente terminar uma [casa] pra fazer outra, (...), mas mesmo assim nós estamos fazendo, poderia ser mais rápido se o dinheiro tivesse (Assentado do núcleo Monte Alegre).

A forma de pagamento da mão-de-obra (problema de caráter externo) foi solucionada, de três maneiras. Nos casos em que o pedreiro não esperava para receber: a) algumas famílias fizeram mutirões, para construir as casas, esses terminaram rápido e agilizaram o pagamento do pedreiro (aproximadamente 20 casas foram erguidas desta maneira); b) quando o chefe de família ou um filho já havia trabalhado como pedreiro, a casa era construída com a ajuda dos demais membros, e o dinheiro ficava para a família; c) em outros casos, as famílias adotaram a estratégia de vender um animal para pagar o pedreiro que queria receber semanalmente e comprar outro quando o dinheiro fosse liberado.

No caso do atraso da entrega de material, a diretoria da associação mobilizou-se, juntamente com os assentados prejudicados e outros mais, para ir até a loja, localizada em Remígio, para fazer um acordo formal com o fornecedor:

(...) a gente alugou um carro e fomos lá, [dissemos que] se ele não cumprisse com o dever de entregar esse resto de material durante esses trinta dias [prazo estipulado pelos assentados] nós iríamos entrar na justiça com o caso, (...) fizemos o “cabeçalho” [documento] e ele assinou que assumia de botar esse material durante (...) [o] período de trinta dias (Assentada do núcleo Logradouro).

A construção das casas foi acompanhada diretamente por membros da diretoria da associação que fiscalizavam a chegada do material e, quando faltava algo, procuravam tomar as providências necessárias para que o andamento das obras não fosse interrompido. Em casos mais graves, realizava-se reunião nos núcleos, quando as questões eram em apenas um núcleo, ou assembleias extraordinárias, quando as questões envolviam um número maior de famílias.

A rapidez para se escolher fornecedores e iniciar a construção das casas chama a atenção, as ações coletivas foram coordenadas e os custos sociais reduzidos pela ação da associação. A agilidade das ações está relacionada às características do benefício coletivo, as famílias tinham a certeza de que a participação nas reuniões e todo o processo relacionado à construção, seriam compensados com a aquisição da casa própria, que obedeceram a um tamanho padrão, mas faziam a distribuição dos cômodos do jeito que cada família quisesse.

Destaco, também, a estratégia de construir as casas através de mutirões. As famílias que possuíam laços de proximidade e confiança se reuniram para vencer os obstáculos que se referiam a falta de mão-de-obra acessível e disposta ao pagamento ao final de todos os trabalhos. Regras de reciprocidade balanceada e a confiança estimulam a cooperação, porque reduzem as incertezas e os custos sociais que envolvem o provimento de benefícios comuns. Apesar de a análise do papel da reciprocidade não fazer parte desse trabalho, ressalto que o mutirão e ajuda mútua contribuem para o êxito de ações coletivas coordenadas pelas associações e cooperativas dos assentamentos rurais.

Como pode ser visto a construção das casas não demorou. Entretanto, os assentados tiveram de aguardar 4 (quatro) anos para que o crédito fosse liberado. Toda a espera esteve associada ao parcelamento ocorrido em 2005. Esse caso sugere que os técnicos do INCRA, responsáveis pela execução das políticas fundiárias destinadas à reforma agrária, os assentados, teoricamente os mais interessados na implementação das políticas, e as instituições sociais do assentamento, responsáveis pela mediação interna e externa, deveriam planejar adequadamente a execução e implementação do Parcelamento, para que, ao invés de se tornarem empecilhos, agilizassem a liberação dos créditos que dependem da realização desta ação.

O redesenho institucional da associação e a criação dos núcleos de família permitiram a ampliação dos espaços de debates, discussões, tomadas de decisões, e possibilitaram a superação dos dilemas sociais vividos cotidianamente pelas famílias. O novo arranjo institucional reduziu os custos sociais de mobilização e realização de reuniões, ordenou a pauta de reivindicações dos assentados e a implementação e execução de ações.

Com instituições que permitem a regulação dos comportamentos das famílias assentadas, tem-se mais facilidade em empreender ações coletivas pontuais, que se encerram logo que o benefício é adquirido. Apesar das mudanças institucionais as famílias do assentamento José Antônio Eufrosino continuam enfrentando dificuldades em realizar ações coletivas contínuas que visem a regulação dos recursos comuns e a organização da produção.

CAPÍTULO IV

ARRANJOS INSTITUCIONAIS E A SUPERAÇÃO DOS DILEMAS SOCIAIS NO ASSENTAMENTO OSIEL PEREIRA

A criação do assentamento Osiel Pereira foi marcada por conflitos entre os assentados ligados ao Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Remígio⁵² e os assentados ligados ao MST. Ocorreu troca de tiros, ameaças de morte e um assassinato. Em virtude da impossibilidade de resolução dos conflitos, o assentamento foi dividido e um novo projeto de assentamento foi criado. A divisão representou uma grande mudança institucional para as famílias assentadas, com repercussão nas formas de organização espacial e social do assentamento.

Além dos conflitos entre as famílias assentadas, problemas comuns a grande parte dos assentamentos rurais brasileiros também tiveram que ser enfrentados: grande quantidade de famílias acampadas (150 famílias), o que dificultava o empreendimento de ações coletivas que visassem a aquisição de benefícios comuns; a indefinição entre agrovilas ou casa nos lotes; falta de infra-estrutura adequada à moradia e locomoção; e os conflitos referentes a acesso e uso dos recursos naturais.

O primeiro esforço de institucionalização de regras e normas que possibilitassem a estruturação social e espacial do assentamento foi a criação de uma associação, apoiada pelo Sindicato e acompanhada por lideranças do MST. Apesar dos esforços, a associação não possibilitou a superação dos dilemas sociais e a redução das incertezas e dos custos sociais. Ao invés disso, aumentaram as divergências metodológicas e ideológicas entre os dois mediadores que se refletiam nas práticas sociais e institucionais dos assentados, ocasionando uma divisão das famílias em dois grupos, os de Remígio, ligados ao Sindicato, e os de fora, ligados ao MST.

Os conflitos existentes entre 1999 e 2002 dificultaram o processo de regulação dos recursos naturais do assentamento. Era grande a extração ilegal de madeira para a fabricação de carvão. A pesca nos açudes era desordenada, e muitas pessoas de Remígio iam pescar no assentamento para comercializar os peixes na cidade. Os animais pastavam nas margens dos açudes e nas áreas de reserva sem que houvesse controle. Era comum encontrar bois e vacas

⁵² Nesse capítulo chamarei o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Remígio, apenas, de Sindicato.

das fazendas vizinhas nos pastos. Além disso, o açude Queimadas era local de lazer de para as famílias da cidade, que tomavam banho, bebiam e faziam churrasco.

O objetivo desse capítulo é analisar as relações existentes entre o processo de constituição dos arranjos institucionais do assentamento Osiel Pereira, os conflitos sociais que envolvem as famílias assentadas, bem como as estratégias adotadas para superar os dilemas de ação coletiva. A compreensão desse processo requer a revelação das dinâmicas institucionais estabelecidas e recriadas no assentamento, dos processos de tomada de decisão e das mudanças institucionais que possibilitaram a superação de dilemas sociais que entravavam a realização de ações coletivas coordenadas, a institucionalização de constrangimentos que regulavam as condutas individuais e coletivas dos assentados e o processo de regulamentação do acesso e uso dos recursos naturais.

4.1 CARACTERIZAÇÃO DO ASSENTAMENTO

O assentamento Osiel Pereira localiza-se nos municípios de Areia (aproximadamente 100 ha) e Remígio, Estado da Paraíba, nas microrregiões do Brejo e do Curimataú Ocidental (ver Mapa 2), ocupando uma área de 2.960,1759 ha (ver Figura 4). O decreto 2.250/97 deu início à desapropriação da Fazenda Queimadas, formalizada no dia 07 de dezembro de 1998. Já a emissão de posse e a criação do Projeto de Assentamento datam dos dias 19 de novembro de 1999 e 23 de novembro de 1999, respectivamente.

A ocupação da área foi organizada pelo por lideranças do MST e apoiada pela diretoria do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Remígio. O INCRA já havia considerado que a Fazenda Queimadas era improdutiva. Todavia, a direção do Sindicato não sabia como mobilizar as famílias para ocupar a área. Lideranças do MST então realizaram um “trabalhado de formação”, que durou 8 (oito) dias, com famílias de municípios vizinhos e mobilizou outras que tinham sido retiradas por ordem judicial de uma das fazendas de José Maranhão (Governador da Paraíba, na época), para que juntamente com as famílias de Remígio e moradores da fazenda, ligadas ao Sindicato, pudessem fazer a ocupação.

Na primeira tentativa de ocupação, 200 famílias ficaram acampadas na fazenda, mas, foram expulsas por ordem judicial e deslocaram-se para o Sítio do Sr. Juvino, onde ficaram alojadas por 15 dias. Durante esse período fizeram uma assembléia e decidiram voltar a ocupar a área. Na segunda tentativa, o número de famílias era um pouco menor, mas a ocupação resultou na desapropriação da Fazenda Queimadas.

Mapa 2 – Localização do PA Osiel Pereira, no Estado da Paraíba

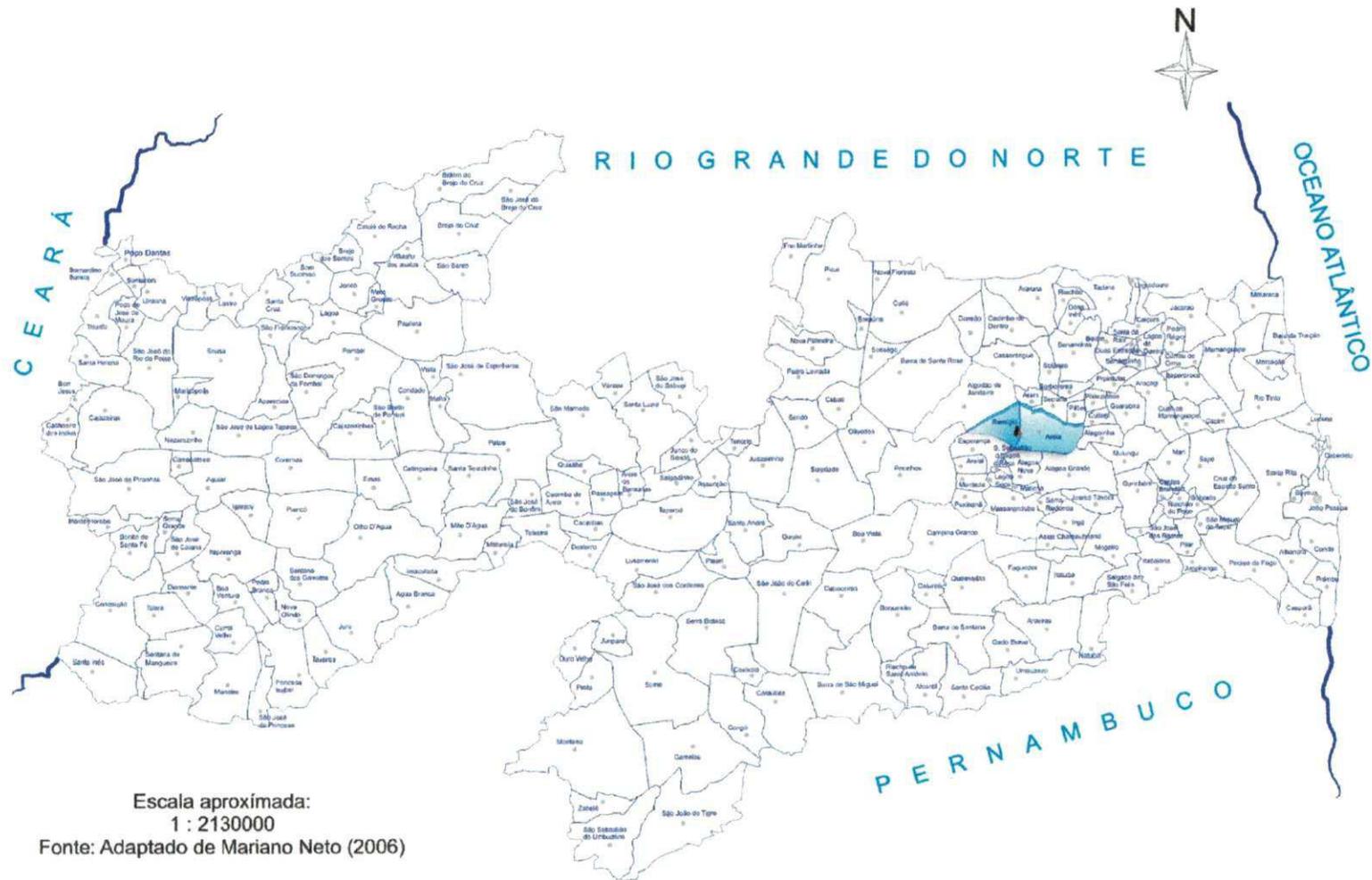
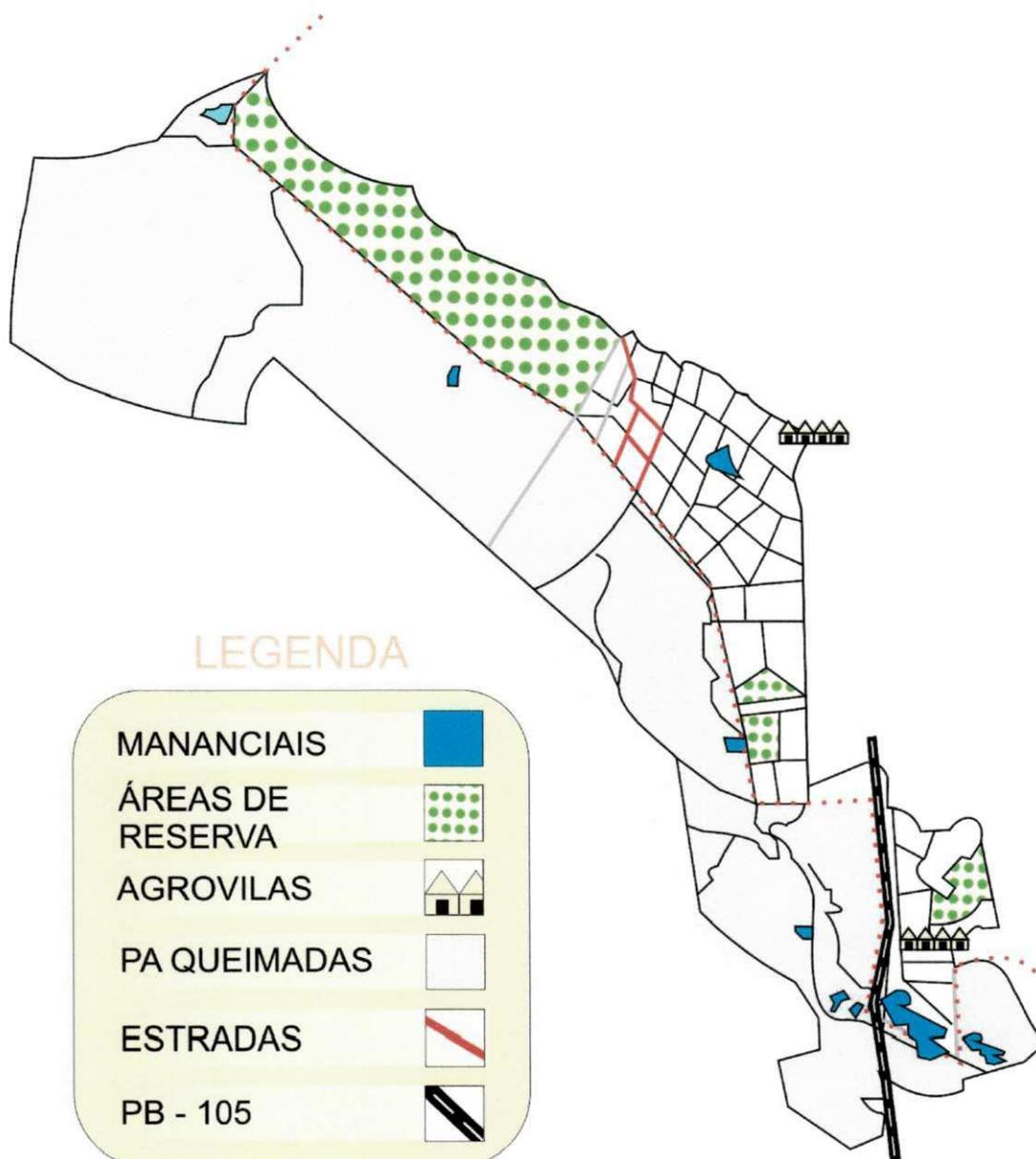


Figura 4 – Área do PA Osiel Pereira



Fonte: Adaptado de Brasil (2000).

Ao final do ano de 1998, apenas 95 famílias permaneciam na área, contando com as que já moravam na propriedade. Como a emissão de posse estava demorando, muitas famílias voltaram para a cidade porque não tinham condições de se manter no acampamento. Na época, a direção estadual do MST não fornecia cestas básicas. Com a emissão de posse, um ano depois da desapropriação, muitas famílias foram orientadas a voltar para a área. Em agosto de 1999, quando o Projeto de Assentamento Osiel Pereira foi criado, 150 famílias estavam acampadas.

Os conflitos entre as famílias assentadas eclodiram imediatamente após a criação do assentamento. A diretoria do Sindicato queria expulsar as famílias ligadas ao MST, que, em sua maioria, vieram de fora. A diretoria do Sindicato, de 1998 a 2000, defendia que o assentamento era para as famílias sem terra de Remígio, e que as demais deveriam procurar ocupar terras nos municípios de origem. Entretanto, famílias que já moravam na terra e outras de Remígio, defendiam a permanência das famílias do MST, pois ressaltavam o papel das ações do movimento no processo de desapropriação:

A gente era dos outros municípios, de fora (...) eles [as famílias ligadas ao Sindicato] não queriam concordar com o que a gente queria. A gente toda vida foi do MST, porque nós não tínhamos terra para trabalhar, não existia um chão de casa para morar, não existia terra, e [o MST] quem foi buscar se a gente queria enfrentar a luta pela terra (...) (Assentada do núcleo Cajá, militante do MST).

Com o passar dos meses, os conflitos se agravaram e os “forasteiros” eram violentamente perseguidos. Alguns levaram tiros e um assentado foi assassinado, enquanto outros eram ameaçados de morte. Devido ao agravamento da crise, lideranças do MST pediram que os ameaçados de morte não andassem sozinhos e iniciaram as conversas com os representantes do INCRA para que o assentamento fosse dividido.

A primeira estratégia adotada pelas lideranças do MST que acompanhavam o assentamento, orientada pelos agentes do INCRA, foi criar, em abril de 2002, uma cooperativa para que as famílias representadas pelo movimento pudessem se organizar e começar a produzir. Criada a cooperativa, houve uma assembléia, que contou com a presença do empreendedor social do INCRA, para definir quais famílias iriam ficar ligadas à cooperativa e para que fossem estabelecidos os critérios de divisão do assentamento. Ao final da assembléia, 45 famílias optaram pela cooperativa, dentre elas estavam “forasteiros”, moradores e pessoas vindas de Remígio, que se tornaram simpatizantes dos métodos e ações do MST.

No dia 27 de julho de 2002 houve uma audiência no Fórum de Remígio, com representantes da associação, da cooperativa e do INCRA para formalizar a divisão do projeto de assentamento Osiel Pereira e indicar em que área cada grupo iria se estabelecer. De comum acordo, as partes envolvidas aceitaram a seguinte divisão: a) a cooperativa ficaria com um terço da terra, porque tinha um terço das famílias assentadas (45 famílias, devendo escolher mais 5 para completar as 50); b) a associação ficaria com dois terços da terra, porque tinha 100 famílias associadas; c) a cooperativa ficaria com a área da Pia; d) o açude Queimadas seria dividido entre os dois assentamentos; e e) caberia aos representantes da associação escolher se ficariam com o nome do assentamento (Osiel Pereira), pois representava mais famílias.

As questões referentes ao nome dos assentamentos foram resolvidas em assembléias com a presença de representantes do INCRA, da associação e da cooperativa. A associação optou por não ficar com o nome do assentamento (Osiel Pereira), porque era uma homenagem a um militante do MST que fora assassinado. Desta forma, as famílias representadas pela associação resolveram colocar o nome do novo assentamento de Queimadas, nome da Fazenda desapropriada para a criação do assentamento Osiel Pereira.

O projeto de Assentamento Queimadas foi criado em 2003. As famílias tiveram que criar uma nova associação e iniciar todos os trâmites legais para obter o crédito para a construção das casas e linhas de crédito destinadas à aquisição de animais. Por sua vez, as famílias representadas pela cooperativa ficaram felizes em herdar toda a estrutura formal que já havia sido criada, o que facilitou a implementação de projetos e acesso a linhas de crédito.

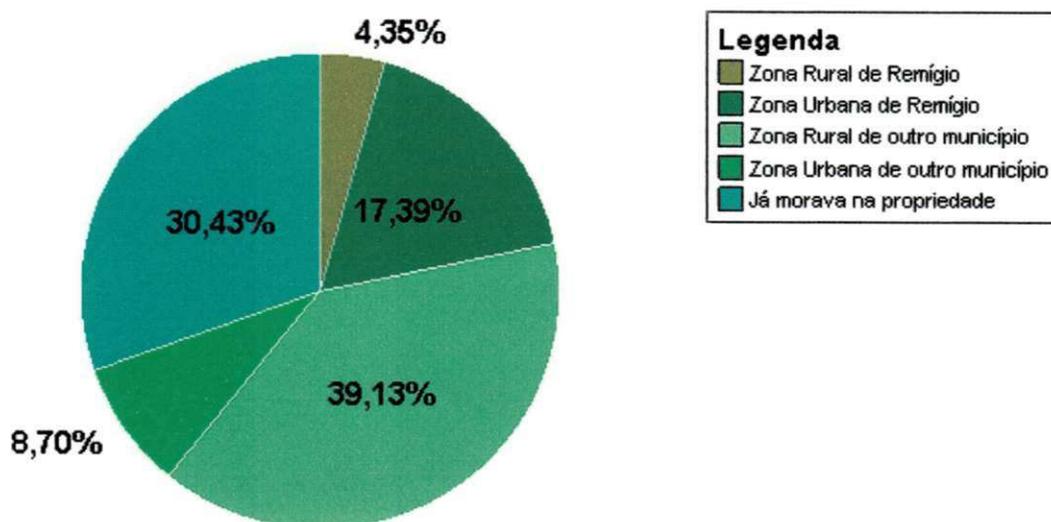
Os dados apresentados a seguir se referem ao assentamento Osiel Pereira, após a divisão, ocorrida em agosto de 2002. Após a criação de um novo projeto de assentamento, a área do assentamento Osiel Pereira passou a ser de 986,7253 ha, e o número de famílias assentadas reduziu-se para 50. A sua localização foi significativamente alterada, dos 100 ha localizados no município de Areia (microrregião do Brejo), restaram apenas 30 ha e 956.7253 ha no município de Remígio (microrregião do Curimataú Ocidental).

As famílias do assentamento são oriundas de diferentes regiões do Estado da Paraíba (ver Gráfico 5). Porém, a grande maioria é da zona urbana de Remígio ou já moravam na Fazenda Queimadas. As demais famílias vieram de áreas rurais e urbanas de outras cidades, tendo participado de outras ocupações ou sido recrutadas pelo “trabalho de base” do movimento.

O acesso ao assentamento é feito pela PB 105, no sentido Remígio – Arara. Saindo de Remígio percorre-se 2,6 km pela rodovia e mais 1 km de estrada de barro (INCRA, 1998), em

bom estado de conservação até a sede do assentamento, situada na agrovila de Lagoa de Jogo. Tendo Campina Grande como ponto de partida, a distância é de aproximadamente 40 Km.

Gráfico 5 – Procedência das famílias do PA Osiel Pereira



As casas das famílias assentadas estão organizadas em duas agrovilas. A agrovila da Pista, com 30 casas, todas muito próximas (algumas estão quase coladas uma nas outras), parece um bairro de Remígio, devido ao tipo de moradia e a proximidade. A agrovila de Lagoa de Jogo tem 19 casas e uma família que mora no próprio lote, próximo à agrovila.

No assentamento, existem três áreas de reserva, uma às margens do açude Queimadas, uma na serra que fica atrás da agrovila da Pista e outra na agrovila Lagoa de Jogo, a maior. Dessas áreas, as famílias retiram lenha, pouco usada na agrovila da Pista, estacas para construir barracas, cercas e chiqueiros. Por sua vez, a água para consumo e para os animais é retirada de um dos quatro açudes (Queimadas e o de Lagoa de Jogo são os maiores), de barreiros existentes em alguns lotes, de córregos temporários e de um rio que corta o assentamento.

A economia do assentamento baseia-se na agricultura, predominando o plantio de feijão, milho, mandioca, batata-doce, maracujá e cebola branca para a subsistência e comercialização; na criação de bovinos, aves (galinhas, principalmente), caprinos e suínos; e no artesanato, com a fabricação de louças a partir da argila existente no assentamento. Além disso, seis famílias fazem parte da Feira Agroecológica de Remígio, onde vendem feijão

verde, jiló (comprado na região), cebola branca, maracujá, cabaço, buchada de bode, peças de louça, entre outros produtos.

Há um grande número de crianças e adolescentes no assentamento, 44,7% (ver Tabela 3), como resultado da predominância de famílias jovens. Por sua vez, a quantidade de pessoas idosas é de 8,8 %, em alguns casos os filhos das famílias mais velhas moram no Rio de Janeiro e em São Paulo. Os assentados com idade superior a 60 anos, em sua maioria aposentados, tendem a contribuir para a geração de renda no assentamento, ao contratarem mão-de-obra de outros assentados, jovens, para ajudar nos trabalhos do roçado

Tabela 3 – Faixa etária dos assentados do PA Osiel Pereira

Grupos de Idade	Frequência	Percentual	Percentual Cumulativo
0 a 14	51	44,7	44,7
15 a 22	15	13,2	57,9
23 a 40	31	27,2	85,1
41 a 60	7	6,1	91,2
Acima de 60	10	8,8	100,0
Total	114	100,0	

Grande parte dos assentados cursou ou está cursando a primeira fase do ensino fundamental 43 % (ver Tabela 4). Como a agrovila da Pista fica próxima da cidade, muitos assentados voltaram a estudar. Durante a pesquisa, percebi que o ônibus escolar da prefeitura de Remígio levava muitos jovens e adultos para as escolas municipais e para a escola estadual de Remígio. A quantidade de assentados com baixa instrução não é tão elevada como no assentamento José Antônio Eufrosino (cf. o Capítulo III, p. 73). Somando-se analfabetos e analfabetos funcionais, tem-se o percentual de 16,6%.

Tabela 4 – Escolaridade dos assentados do PA Osiel Pereira

Grau de Escolarização	Frequência	Percentual	Percentual Cumulativo
Analfabeto	8	7,0	7,0
Analfabeto Funcional	11	9,6	16,7
1ª a 4ª	49	43,0	59,6
5ª a 8ª	18	15,8	75,4
Ensino Médio Completo	4	3,5	78,9
Ensino Médio Incompleto	3	2,6	81,6
Não tem idade escolar	16	14,0	95,6
Pré-escolar	5	4,4	100,0
Total	114	100,0	

Outro aspecto que chama a atenção no assentamento Osiel Pereira é quantidade de militantes do MST (ativos), aproximadamente 10, em sua maioria mulheres que são responsáveis pela articulação das ações do movimento na região. Dentre esses militantes, uma assentada trabalha na direção estadual do MST, como secretária, e um assentado (os dois são irmãos) com formação técnica em computação gráfica, prestador de serviço ao INCRA fazendo mapa de assentamentos em todo o Estado da Paraíba.

4.2 MUDANÇA INSTITUCIONAL E FORMALIZAÇÃO DE INSTITUIÇÕES

O assentamento Osiel Pereira sofreu muitas modificações institucionais ao longo de sua história. As transformações e redefinições dos arranjos institucionais estão relacionadas aos conflitos que levaram à divisão do assentamento e à criação do Projeto de Assentamento Queimadas⁵³.

Com a criação do assentamento, em 1999, as famílias formaram a Associação dos Trabalhadores Rurais do Assentamento Osiel Pereira (ATRAOP), que representava 150 famílias. O processo de criação da associação, assim como em muitos assentamentos do país, contou com o apoio de representantes do Sindicato, do INCRA e do MST. As primeiras ações apoiadas ou coordenadas pela associação foram a elaboração do Plano de Desenvolvimento do Assentamento e a ordenação social e espacial da área.

Devido à impossibilidade de superação dos conflitos que envolviam as famílias assentadas, foi criada no início de 2002, com apoio e orientação de militantes do MST e representantes do INCRA, a Cooperativa Agropecuária do Assentamento Osiel Pereira Ltda. (COOPAP). A COOPAP passou a representar as famílias ligadas ao MST, inclusive nas audiências para a separação do assentamento.

O processo de criação da COOPAP significou o estabelecimento de arranjos institucionais pouco conhecidos pelos assentados, que tinham experiência em empreender ações coletivas e em se organizarem através de associações. Devido a esses fatores, a COOPAP foi administrada a partir da lógica de uma associação. A preocupação principal dos membros da diretoria era a aquisição de benefícios coletivos que melhorassem a infraestrutura do assentamento. Até o momento foram eleitas três diretorias, as duas primeiras eram compostas, basicamente, pelos mesmos assentados, alterando-se apenas os cargos, já a terceira diretoria (atual) possui membros que nunca haviam sido eleitos anteriormente.

⁵³ A divisão do projeto de assentamento Osiel Pereira, que deu origem ao projeto de assentamento Queimadas, constitui-se, até o momento, o único caso do Estado da Paraíba.

O corpo diretivo da COOPAP é composto pelo Presidente, Vice-Presidente, Tesoureiro, Vice-Tesoureiro, Secretário, Vice-Secretário e 3 (três) membros que compõem o Conselho Fiscal. Cada diretoria tem um mandato de 2 (dois) anos, podendo reeleger-se ilimitadamente. A filiação é aberta a todos os assentados maiores de idade.

A primeira tarefa desempenhada pela COOPAP foi representar os assentados ligados ao MST na divisão do assentamento que herdou o nome e a estrutura administrativa do assentamento Osiel Pereira. Em decorrência disso, os créditos que já haviam sido disponibilizados para as 150 famílias assentadas (crédito para a construção das casas e linhas de financiamento para as famílias) foram creditados nas contas da cooperativa. Para a Superintendência Regional do INCRA na Paraíba, a criação da COOPAP representou apenas a substituição de um arranjo institucional por outro. A direção da COOPAP ficou responsável por todas as atividades que vinham sendo geridas pela última diretoria da associação.

A organização do assentamento não se resume à cooperativa, existem outras instituições que orientam e coordenam a vida social e econômica das famílias assentadas. Há três Núcleos de família, Cajá (com 15 famílias) e Pia (com 15 famílias) na agrovila da Pista, e Lagoa de Jogo (com 20 famílias), na agrovila de mesmo nome. Os núcleos de família foram criados logo que houve a separação do assentamento. Existe também um grupo de mulheres que se reúne para fazer louças de barro e organizar a produção de plantas medicinais. Além disso, alguns ex-moradores fazem parte da Associação da Pia, que possui sua sede fora do assentamento e congrega famílias da região. As principais atividades da associação são organizar e manter a tradição de fabricar louças de barro e realizar festas nas principais datas comemorativas do ano (dia das Mães, dia dos Pais, Páscoa, Natal etc.).

A presença de todos esses arranjos institucionais no assentamento se deve, em parte, à história de vida dos assentados. As famílias do núcleo Pia moravam na área e, portanto, se conhecem há muito tempo, possuem laços de amizade, parentesco e compadrio. As famílias do núcleo Cajá, apesar de serem de regiões diferentes, estão juntas desde a época da primeira ocupação da fazenda. Por sua vez, as famílias do núcleo Lagoa de Jogo chegaram por último e são oriundas de diferentes acampamentos organizados pela direção estadual do MST na microrregião do Curimataú.

Os núcleos de família foram importantes para superar os dilemas de ação coletiva que surgiram após a divisão do assentamento (proibição da pesca e fabricação de carvão), porque as famílias estavam organizadas a partir de relações sociais estabelecidas antes da criação do assentamento. De 2002 a 2004, as reuniões dos núcleos eram freqüentes e tratavam de questões sobre a construção das casas e o parcelamento. As decisões tomadas em cada núcleo

eram encaminhadas à COOPAP, que, em assembléia, formalizava as decisões. Contudo, a partir de 2005, os núcleos vêm perdendo espaço nos processos de tomada de decisão.

Na tentativa de aproximar as famílias e acabar de vez com as divergências entre antigos moradores e “forasteiros”, lideranças do MST sugeriram que as famílias do núcleo Pia tivessem o direito de ter seus lotes próximos das casas, ao fundo da agrovila da Pista, porque sempre plantaram e criaram animais nessa área. As demais famílias concordaram e ficaram com os lotes próximos à agrovila de Lagoa de Jogo. Essa divisão deixou algumas famílias a 5 (cinco) km dos lotes.

Atualmente, os núcleos Cajá e Pia não estão realizando reuniões freqüentes. Em parte, isso se deve ao fato de famílias morarem na mesma agrovila (da Pista). Nesse caso, em vez de as reuniões serem com as famílias de cada núcleo, são realizadas com todas as que moram na agrovila. No caso do núcleo Lagoa de Jogo, as coisas são um pouco diferentes e meio confusas. Como as famílias moram na mesma agrovila, as reuniões são mais freqüentes e a participação é maior do que nos demais núcleos (ver Gráfico 6). Apesar disso, em muitos casos, os assentados não conseguem diferenciar quando é uma assembléia da cooperativa, somente com os assentados da agrovila de Lagoa de Jogo ou do núcleo Lagoa de Jogo.

Os núcleos de família não vêm ocupando um papel tão importante quanto o percebido no assentamento José Antônio Eufrosino, em que as casas são nos lotes. Como as famílias optaram por agrovilas, os custos para a realização de assembléias da cooperativa não são tão grandes e a mobilização dos assentados demanda menos tempo. Por serem duas agrovilas, separadas por 6 (seis) km, as assembléias acontecem alternadamente em cada uma delas.

As assembléias da cooperativa aconteciam mensalmente, durante os anos de 2002 e 2003, e todos os assuntos discutidos nas assembléias eram registradas em Ata. Após este período, tornaram-se menos freqüentes, ocorrendo apenas quando havia liberação de crédito, a necessidade de superação de conflitos ambientais e sociais e a visita de técnicos do INCRA. E as assembléias que vêm acontecendo não têm contado com a participação de muitos assentados (ver Gráficos 7 e 8).

As famílias do núcleo Lagoa de Jogo tem participado mais das assembléias da cooperativa para cobrar a regulação do acesso e uso dos recursos naturais. Como a área de reserva, a área coletiva e a maior parte dos recursos hídricos e dos lotes localizam-se em Lagoa de Jogo, as famílias dessa área reclamam que estão fiscalizando sozinhas as áreas de reserva, e que as famílias da outra agrovila não ajudam na limpeza dos barreiros e do açude.

Gráfico 6 – Frequência de participação dos assentados nas reuniões dos núcleos de família (PA Osiel Pereira)

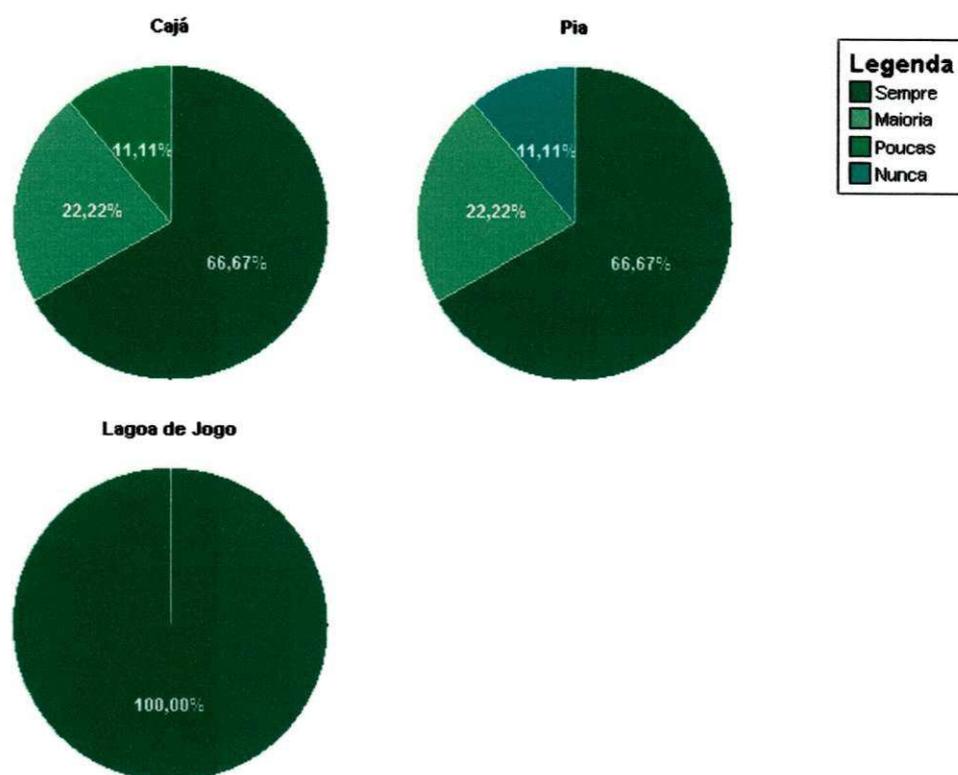


Gráfico 7 – Frequência de participação dos assentados nas assembléias da cooperativa (PA Osiel Pereira)

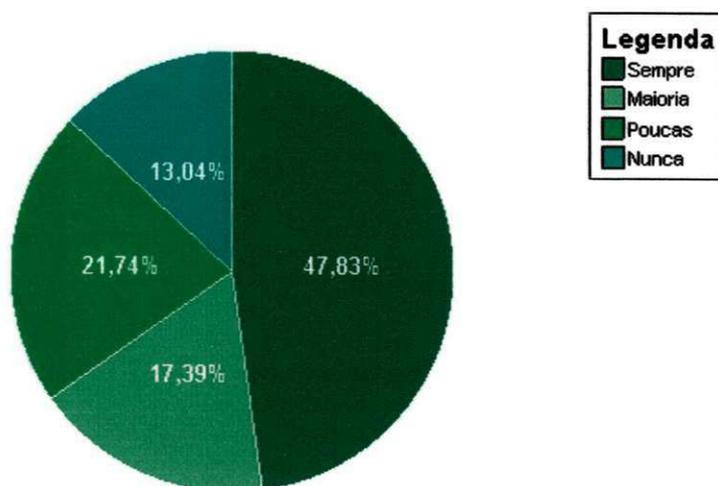
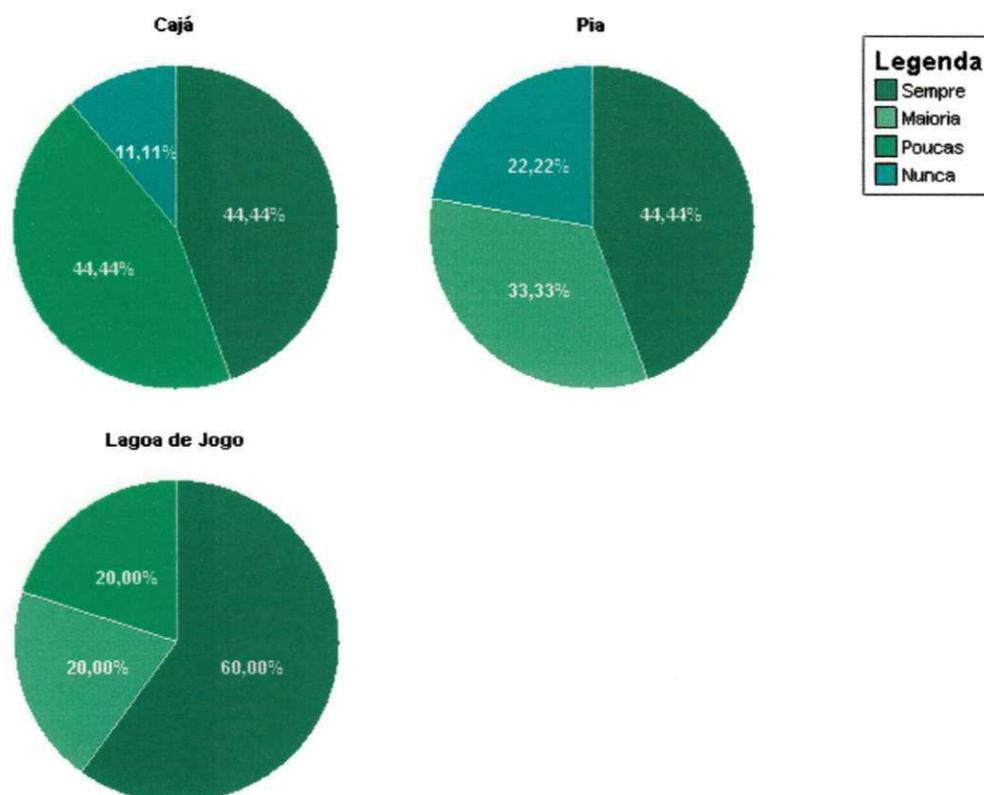


Gráfico 8 – Frequência de participação dos assentados nas assembleias da cooperativa, estratificado, por núcleo (PA Osiel Pereira)



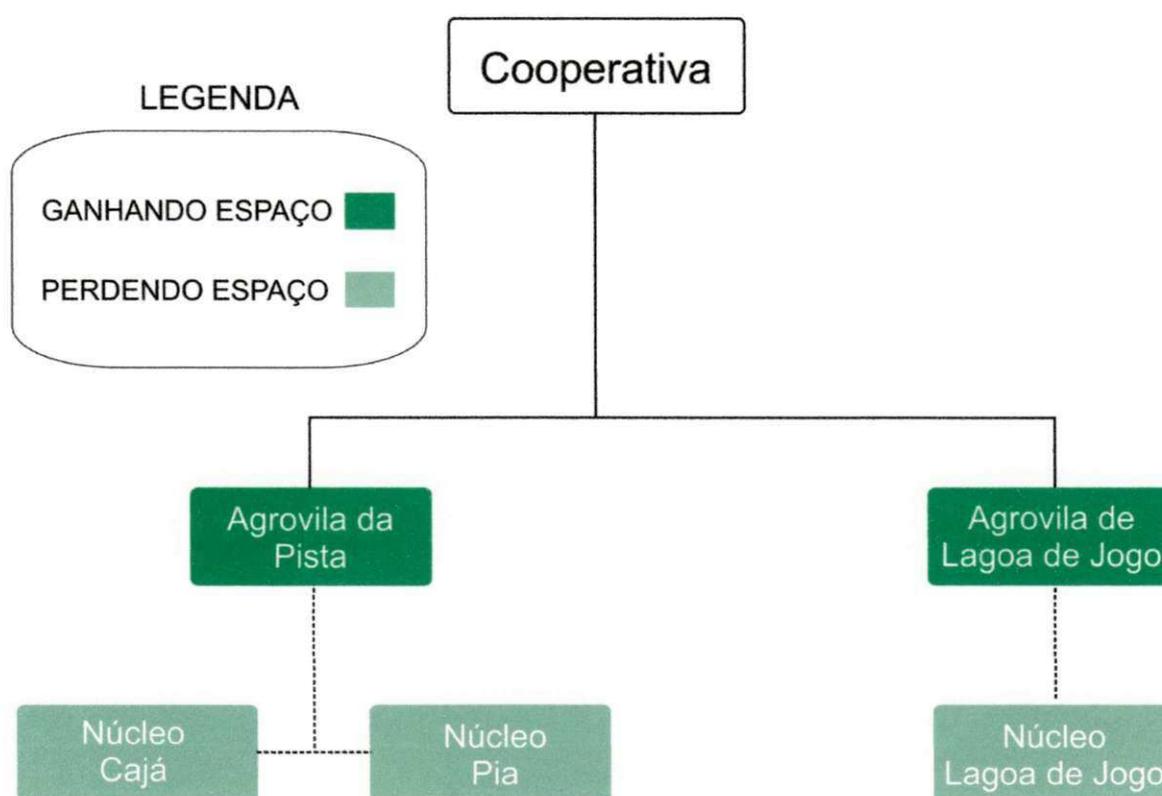
Os problemas enfrentados pelas famílias da agrovila de Lagoa de Jogo representam casos em que a utilização dos recursos naturais é coletiva, mas a repartição dos custos sociais é desigual. Todos utilizam a água, a área de reserva e a área coletiva, porém nem todos estão interessados em participar das ações coletivas que visam a regulação e manutenção desses benefícios. Isso ocorre porque as instituições sociais do assentamento não permitem o estabelecimento de regras e normas que possibilitem a superação dos dilemas sociais.

O processo de tomada de decisão no assentamento ocorre em três esferas (ver figura 5): nas assembleias da cooperativa, nas reuniões das agrovilas coordenadas por membros da diretoria da cooperativa e nos núcleos de família. Para facilitar e agilizar a tomada de decisão, a cooperativa, em muitas vezes, tem realizado reuniões em cada uma das agrovilas para que haja um debate inicial e uma assembleia geral para formalizar e encaminhar as decisões. Os núcleos de família estão perdendo espaço, principalmente os de Cajá e Pia, devido à organização espacial adotada no assentamento.

São nas agrovilas que as questões relacionadas a todas as famílias assentadas começam a ser discutidas. Esse tipo de arranjo institucional reduz os custos sociais que envolvem o processo de tomada de decisão: ao descentralizar as discussões; facilita a participação de um número maior de famílias nas reuniões e reduz as incertezas ao institucionalizar espaços alternativos de debate.

Quando alguma questão envolve apenas as famílias de determinada agrovila, elas são livres para debater entre si (com ou sem a presença da direção da cooperativa) a melhor forma de superar as dificuldades ou conflitos que dificultam a organização social e produtiva da área. Também são comuns reuniões entre as famílias de uma agrovila para organizarem plantação coletiva ou manutenção de cercas, açudes e barreiros existentes na área.

Figura 5 – Esferas de tomada de decisão no PA Osiel Pereira



A estruturação da vida social das famílias do assentamento Osiel Pereira está associado à divisão e criação do projeto de assentamento Queimadas, à criação da cooperativa e dos núcleos de família e à opção pelas agrovilas. Determinadas ações necessitam de monitoramento e regulação constantes. A regulação dos recursos naturais e coletivos que envolvem a criação de animais, e a organização e comercialização da produção das famílias

assentadas tendem a demandar grandes custos sociais. Para avaliar melhor o processo de modificação dos arranjos institucionais que regulam os comportamentos individuais e coletivos e são responsáveis pela articulação e o empreendimento de ações coletivas, determine-se aspectos que estão relacionadas à vida cotidiana dos assentados e correspondem a diferentes tipos de ações que exigem a cooperação mútua.

4.3 DESEMPENHO INSTITUCIONAL E AÇÃO COLETIVA

A avaliação do desempenho institucional deter-se-á à análise das ações coletivas, empreendidas pelas famílias do assentamento Osiel Pereira, relacionadas: **1)** ao parcelamento, **2)** à elaboração do Plano de Desenvolvimento do Assentamento, **3)** à regulação do uso e acesso aos recursos naturais do assentamento apropriados coletivamente, **4)** à organização e comercialização da produção, e **5)** à execução do crédito para a construção das casas.

4.3.1 Parcelamento

No assentamento Osiel Pereira, o parcelamento foi realizado cinco anos após a criação, devido aos atrasos associados à divisão da área em dois assentamentos. As famílias escolheram agrovilas para tentar manter a **união** que marcou os tempos de acampamento e da divisão do assentamento e para dar mais segurança às pessoas ameaçadas de morte:

A gente viu que seria perigoso (...) morar nos lotes, na época do assentamento teve um assassinato, a gente não sabe quem foi que matou, mas ele era a favor do movimento, ele era acampado, mas ele morava bem distante do acampamento. Então a gente sentiu se a gente, fosse para os lotes iríamos correr o mesmo risco que ele, como nós já éramos ameaçados de morte (...) nós podíamos ter feito nossa agrovila maior, com uma distancia maior, mas a gente achou que era a melhor maneira de se defender (Assentada do núcleo Pia, ex-membro da diretoria da cooperativa e militante do MST).

Não foi apenas por questões de segurança que as famílias optaram pelas agrovilas. Representantes do INCRA ressaltavam que as agrovilas facilitariam a aquisição de luz elétrica, água encanada (que nunca chegou) e serviços sociais. Lideranças do MST eram favoráveis à proposta e a apoiaram. Além disso, consta no PDA que, de comum acordo, as famílias decidiram que as casas seriam construídas em agrovilas.

Embora a definição das agrovilas tenha facilitado a liberação do crédito para a construção das casas, reduzindo as incertezas quanto à permanência no assentamento, os conflitos ambientais continuaram. Desta maneira, em 2003, com o apoio de lideranças do MST, os assentados, a partir dos núcleos de família e da cooperativa, organizaram a realização do pré-parcelamento para regulamentar a localização da área coletiva e dos lotes, cada família ficou com 10 ha para exploração individual do lote e 5 ha na área coletiva, de 250 ha, para a exploração em comum com as demais famílias. O pré-parcelamento reduziu significativamente os conflitos ambientais e estimulou a fiscalização nos açudes e inibiu a pesca predatória.

Depois que as casas foram construídas, em 2003, os debates sobre o parcelamento começaram nos núcleos de família. Representantes do INCRA lançaram a proposta de que a os lotes tivessem 5 ha e uma área coletiva de 500 ha. Com uma área coletiva maior a cooperativa teria melhores condições de organizar atividades agropecuárias. Entretanto, as famílias argumentaram que 5 ha no semi-árido era muito pouco, que não dava para produzir muita coisa e o espaço era pequeno para criação de animais.

Vendo que as discussões poderiam se alongar muito, e que a proposta do INCRA não era interessante para os assentados, lideranças do MST, passaram a defender a manutenção do pré-parcelamento e orientar debates nos núcleos de família a fim de que uma decisão fosse deliberada em assembléia da cooperativa e encaminhada ao INCRA:

O movimento participou muito da divisão, ele tem a visão de trabalho coletivo, foram eles que basicamente puxaram a discussão de 10 ha individual e 5 ha coletivo. E os grupos de família organizavam as discussões e a mobilização das famílias, as reuniões eram frequentes porque as famílias moravam próximo (Assentada do núcleo Pia, ex-membro da diretoria da cooperativa e militante do MST).

Apesar das discussões sobre o parcelamento terem sido frequentes nos núcleos de família, e de técnicos do INCRA comparecerem ao assentamento, algumas famílias queriam que os lotes fossem maiores e a área coletiva fosse menor. Mas, devido às delimitações feitas pelo pré-parcelamento, havia a preocupação em ter que deslocar alguém de seu lote.

Depois de muitos debates nos núcleos, as famílias realizaram uma assembléia para formalizar o parcelamento. Ao final da assembléia, ficou decidido que: a) os lotes teriam 10 ha, b) a área coletiva teria 250 ha e se localizaria em Lagoa de Jogo, c) as famílias do núcleo Pia teriam a preferência dos lotes que se localizam atrás da agrovila da Pista, d) as famílias dos núcleos Cajá e Lagoa de Jogo ficariam com os lotes localizados em Lagoa de Jogo, e) os

açudes, barreiros, córregos e o rio seriam áreas coletivas. As decisões foram encaminhadas ao INCRA e o parcelamento formalizado:

Mas quando a gente conquistou o povo da Pia (...) a gente disse que eles não iriam se afastar da área que eles tinham nascido, quando estávamos acampados e cada escolhia a área em que queriam trabalhar, eles sempre escolhiam essa área aqui. Então a gente deu a garantia que os lotes iam ser nesse lado da agrovila e os outros iriam ficar de acordo onde tinham os seus roçados. Não teve muita confusão na hora de dividir os lotes. O povo de Lagoa do Jogo pegou lá na agrovila deles, quem ficou mais distante dos lotes foi a gente. A divisão mexeu pouco com o pré-parcelamento, alguns lotes tiveram que aumentar ou diminuir uns quinze metros (Assentada do núcleo Pia, ex-membro da diretoria da cooperativa, coordenadora do núcleo, membro do grupo de mulheres, e militante do MST).

Os critérios utilizados para realizar o parcelamento, de maneira geral, agradaram às famílias assentadas e criaram muitas expectativas em relação a área coletiva, onde a cooperativa implementaria projetos que visassem a geração de renda. Os principais questionamentos ao parcelamento são feitos pelas famílias que ficaram com os lotes muito distantes das casas e argumentam que a agrovila da Pista deveria ser maior para que os lotes pudessem ficar no fundo da casa.

Não deu pra fazer a agrovila como a gente queria. A gente queria a agrovila, mas no fundo do quintal começar o lote (...) porque você tava na sua e toda hora você tava dentro do lote (...) aí a gente ficou muito longe do lote, muito longe, é uma hora de viagem, a pé (Assentada do núcleo Cajá, coordenadora do núcleo, membro do grupo de mulheres e militante do MST).

A participação dos núcleos de família foi muito importante, as decisões foram tomadas nesses espaços e formalizadas nas assembléias da cooperativa. As ações empreendidas a partir de então foram beneficiadas pela redução dos custos sociais concernentes ao parcelamento, até porque o INCRA queria fazer algo diferente do que as famílias pensavam. As insatisfações resultantes desse processo estão relacionadas à forma como as agrovilas foram construídas e não ao parcelamento. Os conflitos que envolviam as famílias no período de divisão do assentamento ocasionaram ações estruturantes (definição das agrovilas e construção das casas) pouco planejadas, que vieram a interferir na execução de ações futuras.

4.3.2 A elaboração do Plano de Desenvolvimento do Assentamento

Assim como o parcelamento, o PDA se constitui uma ação estruturante. O processo de elaboração e aprovação do mesmo regulamenta várias ações coletivas que deverão ser realizadas futuramente. O PDA orienta a definição dos regimes de propriedade, formalizados com o parcelamento; a existência de agrovilas ou casa nos lotes; as atividades agropecuárias a serem financiadas pelos programas governamentais (Pronaf); e os serviços sociais a serem disponibilizados às famílias.

A elaboração do Plano de Desenvolvimento do Assentamento Osiel Pereira⁵⁴ foi orientada pela Instrução Normativa nº 34 de 09 de julho de 1999, fundamentada nas Leis 4.500 de 30 de novembro de 1964; 8.524 de 05 de fevereiro de 1993 e no Decreto 59.428 de 27 de outubro de 1996 (BRASIL, 2000). Assim, como no assentamento José Antônio Eufrosino, o trabalho foi realizado pela ATECEL, com a parceria da Engenharia, Geoprocessamento e Recursos Hídricos Ltda. (ENGERH), e a colaboração da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado da Paraíba (EMATER-PB) e do Banco do Nordeste (BNB).

O documento informa que seriam construídas três agrovilas no assentamento, cada uma com cinquenta famílias. Em relação ao processo produtivo, destaca a pecuária, a piscicultura, a apicultura, a avicultura (criação de galinha e frango caipira e codornas), a suinocultura, a caprinocultura, a ovinocultura, a bovinocultura; o plantio de palma e capim elefante; e a implantação de uma unidade piloto de abate de caprinos e ovinos; além disso, ressalta o desenvolvimento de atividades artesanais com o couro de caprinos que envolvam as mulheres e jovens do assentamento. Ao propor atividades artesanais com couro, os técnicos da ATECEL desconsideraram que as mulheres possuem grande experiência em fabricar louças de barro.

Os assentados informam que o processo de elaboração do PDA foi muito complicado, acirrou os conflitos entre as famílias ligadas ao Sindicato e as ligadas ao MST (forasteiros) e deu início à divisão do assentamento. Como o Sindicato tinha o maior número de famílias, apenas uma assentada ligada ao MST acompanhou a elaboração do documento.

Segundo depoimentos, foi nessa ocasião que o Sindicato, que teve mais acesso à equipe da ATECEL que trabalhava no assentamento, começou a desarticular as ações empreendidas por militantes do MST no assentamento:

⁵⁴ O PDA foi elaborado antes da divisão do assentamento, por isso os dados se referem às 150 famílias e não a 50.

(...) eles [Sindicato] iam pra base, faziam a desarticulação do movimento. No começo o povo teve acesso ao PDA, viram o que seria plantado no assentamento. Foi feito um monte de levantamento. Depois o Sindicato conseguiu que a coordenadora se afastasse do grupo que estava ligado ao MST. Então, assim, eles não conseguiam mais se reunir com o povo, o povo perdeu a confiança neles. Basicamente eles fizeram o PDA do jeito que eles queriam, pediram apoio ao pessoal do Sindicato, eles disseram que a gente ia plantar isso aqui (Assentada do núcleo Pia, ex-membro da diretoria da cooperativa, coordenadora do núcleo, membro do grupo de mulheres, e militante do MST).

A partir do momento em que o Sindicato tomou a frente dos debates, os técnicos da ATECEL não se dirigiam mais aos assentados e sim à diretoria do Sindicato que tinha a grande preocupação de expulsar as famílias ligadas ao MST e deixar o assentamento só para as famílias de Remígio. O resultado dessas ações foi o acirramento dos conflitos.

Ao final da elaboração do PDA, os assentados, principalmente os ligados ao MST, não concordaram com o documento. As opções disponibilizadas para a organização da produção não condiziam com as experiências das famílias e com as condições climáticas locais. As famílias que já moravam na propriedade foram contra e juntamente com os forasteiros não assinaram o documento.

De maneira, geral a elaboração do PDA foi marcada por desencontros e insatisfação dos assentados. A equipe da ATECEL entrou em contato com alguns assentados para formar uma equipe de trabalho, e insistiu em não discutir e debater com todos os assentados quais seriam as culturas e animais mais adequados para as condições do assentamento, levando em consideração as questões climáticas, a experiência agropecuária das famílias e a disponibilidade de assistência técnica.

A estratégia dos técnicos da ATECEL foi concluir, o mais rápido possível, o PDA. Então, para agilizar os trabalhos apresentou aos assentados algumas opções de atividades agropecuárias e argumentou que elas são as mais adequadas para a região, no caso, o semi-árido. Como o PDA é sempre elaborado no primeiro ano do assentamento, os assentados que auxiliaram a equipe técnica estavam mais preocupados em saber se iriam continuar no assentamento e quando seriam construídas as casas do que com a elaboração do PDA.

Na elaboração do PDA a associação não possibilitou a mobilização das famílias para que todas as questões referentes ao processo produtivo e à organização espacial do assentamento fossem discutidas. Deste modo, as ações não corresponderam às necessidades dos associados, e a instituição não foi capaz de superar os dilemas sociais, reduzir as

incertezas e os custos sociais, pelo contrário, contribuiu para que os conflitos, as incertezas e os custos sociais aumentassem.

A primeira atividade agropecuária orientada pelo PDA a ter linha de crédito disponibilizada foi a criação de galinhas. Em 2004 as famílias receberam o crédito e adquiriram as galinhas. Porém, a criação foi um fracasso, quase todas as galinhas morreram. Para que o prejuízo não fosse maior, as famílias venderam as galinhas que restaram para comprar bode.

Em 2005, a direção estadual do MST, através da COOPTECARA, firmou um convênio com o INCRA para a realização do Plano de Recuperação do Assentamento (PRA), para rever as incompatibilidades presentes no PDA. A elaboração do PRA mobilizou as famílias que, nos núcleos de família, apresentaram suas idéias e as atividades agropecuárias que acreditavam ser mais viáveis.

Os núcleos de família e a cooperativa desempenharam um importante papel na elaboração do PRA, reduziram os custos relacionados à mobilização das famílias e possibilitaram a superação dos dilemas sociais que entravaram as ações referentes à definição do PDA. Ao final de 2005, o documento foi aprovado e assinado por todos os assentados.

4.3.3 Regulação do acesso e uso dos recursos naturais e coletivos

A regulação do acesso e uso dos recursos naturais e coletivos requer o empreendimento de ações coletivas continuadas, pensadas e repensadas constantemente, para que as regras e normas que garantem a todos os assentados a apropriação dos recursos e evitam a consumação da “tragédia dos comuns” (HARDIN, 1968) sejam adequadas às transformações sociais e produtivas que ocorrem constantemente. Por estar associado a ações rotineiras, o processo de regulação requer arranjos institucionais capazes de possibilitar a superação dos dilemas de ação coletiva que venham a entrar o processo e a mobilização dos assentados.

De 1999 a 2003, os conflitos relativos ao acesso e uso dos recursos naturais envolveram os assentados e pessoas de fora do assentamento. A falta de regulação foi caracterizada pela pesca predatória, pela extração de madeira para a fabricação de carvão, pela entrada de animais das fazendas vizinhas nas áreas de reservas e nos roçados das famílias.

O processo de regulação se intensificou depois que o assentamento foi dividido, e as famílias que ficaram no assentamento Osiel Pereira passaram a se reunir para estabelecer as regras e normas que iriam definir as formas de apropriação dos recursos naturais e coletivos.

As ações da cooperativa e dos núcleos de família possibilitaram a mobilização das famílias para a realização das discussões, mas não conseguiam fiscalizar a aplicabilidade das decisões tomadas coletivamente.

4.3.3.1 Extração de madeira

Nos três primeiros anos do assentamento, antes da divisão, muita madeira foi retirada do assentamento para fabricar carvão. As espécies mais utilizadas eram o juá e o angico. Como os conflitos não eram só ambientais, o processo de regulação era inexistente. A produção de carvão era a principal fonte de renda de muitas famílias que vendiam em Remígio.

A exploração fora tão intensa que hoje quase não existe mais madeira para os assentados utilizarem na construção de chiqueiros, barracas e cercas. A única área que ainda disponibiliza madeira é a área de reserva próxima à agrovila de Lagoa de Jogo por ser muito distante, não foi tão explorada. As poucas árvores que existem próximo da agrovila da Pista são proibidas de serem retiradas, e as famílias não têm insistido em desobedecer a regulamentação.

As ações empreendidas pelas instituições sociais do assentamento, na tentativa de regular a extração de madeira, aconteceram depois que as áreas próximas à agrovila da Pista não disponibilizavam mais o recurso natural e quando o assentamento foi dividido, em 2002. Depois da consumação da “tragédia dos comuns” os assentados estabeleceram regras e normas para regulamentar o acesso à madeira. Atualmente, ainda há casos de famílias que fabricam carvão, entretanto, a produção vem diminuindo porque está difícil conseguir matéria-prima.

Além da ausência de regras e normas internas que inibissem a retirada ilegal de madeira, as famílias assentadas tiveram dificuldade em ter acesso aos representantes do IBAMA. A certeza de que dificilmente o IBAMA enviaria fiscais ao assentamento contribuiu para extração excessiva de madeira na área.

4.3.3.2 A pesca nos açudes

A pesca predatória foi o principal conflito ambiental enfrentado pelos assentados. De 1999 a 2003, várias tentativas de regulação foram realizadas, mas não obtiveram sucesso. Os

piores anos foram antes da divisão do assentamento. Famílias de Remígio iam tomar banho, beber, fazer churrasco e pescar no açude Queimadas.

Todo mundo tinha acesso a tudo, quem era assentado e quem não era assentado, pescava o peixe que tinha todinho e os assentados que quisessem comer [peixe] tinham que pagar pelo peixe pescado nos açudes da gente (Assentada do núcleo Pia).

Com a divisão do assentamento, as ações reguladoras implementadas pela cooperativa passaram a ser mais rigorosas, principalmente no açude Queimadas. No dia 17 de novembro de 2002 as famílias do assentamento Osiel Pereira e um representante do assentamento Queimadas, em assembléia, decidiram que no açude Queimadas: a) o pescador que passar o dia pescando tem direito a 1/3 do pescado (não ficou definido em ata, quem ficaria com a outra parte); b) somente os assentados poderão pescar; c) os assentados só poderão pescar durante a 2ª (segunda) quarta-feira e a 4ª (quarta) quinta-feira de cada mês, das 05h00min a 17h00min. Apesar de as famílias dos dois assentamentos estabelecerem as regras e normas de acesso ao açude Queimadas, não fiscalizaram as suas.

No primeiro semestre de 2003, as famílias retomaram os debates sobre a pesca predatória e sobre a falta de fiscalização. Visto que todas as tentativas de monitoramento e regulação do acesso aos açudes não tinham sido eficazes, os assentados decidiram, em assembléia, proibir a pesca e cercar parte do açude Queimadas para dificultar o acesso de pessoas de fora do assentamento.

Atualmente quase não há pesca no assentamento, os peixes do açude Queimadas estão escassos, caso queiram pescar, os assentados têm de se dirigir ao açude de Lagoa de Jogo, mais preservado, por ser mais distante. Mas, a ida de pessoas não assentadas para tomar banho, beber e fazer churrasco no açude Queimadas foi definitivamente controlada e inibida.

4.3.3.3 As áreas de pastagem coletiva

As famílias do assentamento Osiel Pereira praticamente não enfrentou problemas relacionados às pastagens como os ocorridos no assentamento José Antônio Eufrosino. Houve casos de animais de fazendas vizinhas que entraram no assentamento e comeram a plantação de algumas famílias.

Talvez por não ser um problema, as instituições sociais do assentamento, principalmente a cooperativa, não procuraram mobilizar os assentados para regulamentarem a quantidade de animais que cada família poderia colocar na área coletiva ou nas áreas de

reserva. Em 2006, membros da direção da COOPAP fizeram o levantamento de quantas famílias da agrovila da Pista utilizavam as áreas de reserva para colocar animais. Das 30 famílias da agrovila, apenas 9 utilizam algumas das áreas para colocar os animais.

Apesar de poucas famílias utilizarem as áreas de reserva, ocorreram conflitos entre essas famílias. Na agrovila da Pista o principal local de pastagem é o açude Queimadas, que fornece alimento para os animais na época da seca. Como não existem regras e normas que regulamentem o uso da várzea do açude, algumas famílias começaram a colocar os animais na área. Os animais dos assentados que moram nessa agrovila estão pastando às margens do açude porque, depois do acesso a linhas de crédito destinadas a comprar animais (bois e bode, na maioria dos casos), a população vem aumentando e as famílias que têm lotes muito longe das casas, sentem medo de deixar os animais muito tempo sozinhos e alguém roubá-los.

Em virtude desses conflitos, houve uma assembléia para formalizar e regular o acesso de animais no açude Queimadas e no açude de Lagoa de Jogo (próximo à reserva) e ficou acordado que:

(...) não se pode amarrar animais dentro da várzea que pega o açude, que ali é uma reserva de alimentos para quando chegar a seca o povo cortar capim, só que as pessoas não respeitam, muitas pessoas não respeitam, e soltam os animais dentro, ai é aquela confusão, os que vão buscar manual [capim] reclama porque destruíram tudo (...) dizem que tem proposta [a atual diretoria da COOPAP] para ver se consegui organizar, mas até agora não tem organização em relação a isso não (Assentada do núcleo Pia, ex-membro da diretoria da cooperativa, coordenadora do núcleo, membro do grupo de mulheres, e militante do MST).

A construção da cerca não ocorreu ainda porque:

Alguns sócios (...) preferem ver a área aberta, desmantelada, porque ele coloca [animais] de todo jeito, do que ele contribuir para cercar (Assentado do núcleo Pia, atual tesoureiro da cooperativa).

As famílias deliberam em assembléia a forma de apropriação, mas não conseguem garantir a aplicabilidade das decisões tomadas coletivamente. Em parte isso ocorre porque muitos assentados não estão interessados em dividir os custos associados ao processo de regulação, sejam eles construção de cerca ou fiscalização de quem está descumprindo as normas e porque a cooperativa e os núcleos de família não possibilitam a redução das incertezas que envolvem o acesso e uso dos recursos naturais e coletivos.

Por outro lado, os conflitos nos ambientes relacionados à colocação de animais nas várzeas de açudes e rios ocorrem, em certa medida, porque ações referentes à realização do parcelamento não regulamentaram que os recursos hídricos do assentamento seriam coletivos e que todos podem ter acesso a esses benefícios, mesmo que esses se encontrem dentro de algum lote. Houve família que cercou barreiros e margens de rio que havia no lote:

Em relação às margens de rio foi uma confusão muito grande, porque quando foi feito o parcelamento uma parte ficou dentro do lote de uma pessoa. Ela achou que aquilo era dela e cercou tudo, então as pessoas que tinham acesso antes, que usavam, tiravam capim, amarrava animal, essas pessoas começaram a brigar entre elas. A cooperativa teve que se reunir e explicar que era uma reserva que todos tinham o direito de usar, que ele não podia cercar (...) e dizer que era dela (Assentada do núcleo Pia, ex-membro da diretoria da cooperativa, coordenadora do núcleo, membro do grupo de mulheres, e militante do MST).

Assim como no assentamento José Antônio Eufrosino, as famílias do assentamento Osiel Pereira têm tido dificuldade em regulamentar o acesso e uso dos recursos naturais. As ações implementadas ocorreram sempre que os conflitos se agravavam e as regras e normas estabelecidas nas assembléias ou nas reuniões dos núcleos eram descumpridas. O processo de regulação dos recursos naturais requer ações contínuas e não pontuais. Regulamentar não é só dizer o que pode e o que não pode ser feito, mas, também, monitorar comportamentos.

As instituições sociais do assentamento Osiel Pereira não possibilitaram e tem tido dificuldade para regulamentar o acesso e uso aos recursos naturais. Os depoimentos nos mostram que o assentamento viveu dois casos de consumação da tragédia dos comuns: a escassez de peixes no açude Queimadas, e pequena quantidade de árvores das espécies juá e angico. Por seu turno, os recursos naturais existentes não degradados estão em área de difícil acesso.

4.3.4 Organização e comercialização da produção

A organização e comercialização da produção talvez seja o ponto mais intrigante analisado no assentamento Osiel Pereira. Como um assentamento que tem uma cooperativa não realiza ações coletivas destinadas à organização do processo produtivo? Não será esse o arranjo institucional mais adequado ao empreendimento de ações coletivas contínuas destinadas à produção agropecuária? Essas questões orientaram a avaliação desta ação.

Os assentados com os quais tive contato assinalam que a cooperativa sempre foi gerida a partir da lógica de uma associação e cobram da atual diretoria ações destinadas à organização da produção e argumentam que não entendem como um assentamento que possui uma cooperativa há 4 (quatro) anos ainda não conseguiu alavancar a produção e comercialização dos assentados.

As famílias já tiveram acesso a três linhas de crédito destinadas à aquisição de animais, que foram baseadas no PDA e adquiridos via cooperativa: criação de galinhas, que o PDA estabelecia que deveriam ser caipiras, porém, os assentados compraram galinhas de granja; a compra de caprinos e bovinos. Em nenhuma dessas criações a cooperativa procurou, como regulamenta o PDA, formar uma comissão para acompanhar e controlar a qualidade da criação. No caso das galinhas, boa parte morreu, e as que não morreram foram vendidas para a aquisição de caprinos:

(...) quando nós falamos que as pessoas não têm consciência do que é uma cooperativa é porque na realidade ela nunca se preocupou com a produção dos assentados. Ela só se preocupa com a aquisição de crédito. Os assentados basicamente produzem independente, ninguém vai lá falar o que produzir. A única coisa planejada foi a compra dos animais, porque foi através do projeto de infra-estrutura, que tinha todo o acompanhamento da assistência técnica. A gente pensava que ia dá certo (Assentada do núcleo Pia, ex-membro da diretoria da cooperativa, coordenadora do núcleo, membro do grupo de mulheres, e militante do MST).

O vácuo institucional deixado pela cooperativa tem sido preenchido por ações coletivas pontuais e até mesmo contínuas, executadas pelo grupo de mulheres e assentados que possuem laços de proximidade. O grupo de mulheres organiza a produção de plantas medicinais que são comercializadas na Feira Agroecológica de Remígio.

A Feira Agroecológica é orientada pelo Sindicato dos Trabalhadores Rurais⁵⁵ de Remígio e coordenada pelo Pólo Sindical da Borborema⁵⁶ com o apoio e auxílio financeiro de instituições francesas que fomentam a agroecologia. A feira é recente, foi criada em 21 de

⁵⁵ Em 2001 a direção do Sindicato que fazia oposição às ações do MST no assentamento Osiel Pereira perdeu a eleição para a oposição, que procurou redefinir as ações dirigidas às famílias dos assentamentos Osiel Pereira e Queimadas. Para vencer as eleições do Sindicato, a oposição procurou o apoio de todos os agricultores associados que fossem contrários às ações realizadas pela diretoria da época. Devido a esse processo eleitoral que modificou a direção do Sindicato, as famílias ligadas ao MST se reaproximaram e se interessaram pela plataforma política que fora estabelecida.

⁵⁶ O Pólo Sindical da Borborema iniciou suas atividades no início de 1990, quando uma rede de sindicalistas rurais de Lagoa Seca, Esperança e Remígio, ligados à Central Única dos Trabalhadores (CUT), passaram a atuar em conjunto com a Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa (AS-PTA) e Articulação do Semi-Árido (ASA), adotando as mesmas políticas em defesa do meio ambiente e dos trabalhadores rurais sindicalizados (MARIANO NETO, 2006). Atualmente o Pólo é composto por 16 municípios.

julho de 2006. Porém, o Sindicato estava fazendo um trabalho de orientação para a agroecologia há pelo menos dois anos.

Atualmente a feira conta com 10 barracas, sendo que quatro delas são de famílias do assentamento Osiel Pereira (todas mulheres que, somente quando não podem ir, enviam os maridos), mas o projeto prevê a instalação de 20 barracas. Os assentados que trabalham na feira comercializam feijão verde, jiló (comprado para ser revendido), cebola branca, cabaço, buchada de bode, maracujá e louças de barro fabricadas pelas mulheres do assentamento.

As famílias do assentamento não tiveram muita dificuldade para ingressar no projeto da feira agroecológica porque tinham o hábito de não utilizar agrotóxicos nas culturas que plantavam:

Nunca houve grande uso de agrotóxico no assentamento, primeiro porque as famílias não tinham dinheiro para comprar. Além disso, as culturas plantadas, feijão, mandioca, fava e milho, não precisavam muito do uso de agrotóxico, só no caso de formigas e lagartas. Então as famílias não tinham hábito de usar agrotóxico (Assentada do núcleo Pia, ex-membro da diretoria da cooperativa, coordenadora do núcleo, membro do grupo de mulheres, e militante do MST).

Além disso, as famílias participaram de cursos, organizados pelo Pólo Sindical da Borborema, destinados a ressaltar o mal causado pelo uso de agrotóxicos e estimular as famílias a não utilizarem nenhum tipo de produto químico que venha a prejudicar a saúde, bem como ensinar outras formas de combater as pragas que destroem as plantações de feijão, milho, verduras e hortaliças.

O projeto agroecológico vem entusiasmando algumas mulheres do assentamento, que estão cogitando a criação de uma cooperativa só com mulheres, para impulsionar a produção de plantas medicinais, verduras e de louças de barro. Além disso, estão tentando elaborar um projeto para viabilizar a construção de uma barragem subterrânea e de um poço artesiano para que tenham água o ano todo.

As demais ações que visaram a organização da produção foram o plantio coletivo de milho e feijão na área coletiva, algumas famílias se reuniram para produzir coletivamente. No início, todos foram plantar, no período da limpa o número de famílias foi reduzido pela metade. Como não foram estabelecidos os critérios de divisão da produção, a colheita foi desorganizada e os resultados dessa experiência impediram que novas plantações coletivas fossem organizadas.

A COOPAP não organizou nenhum tipo de plantação ou criação coletiva no assentamento. E a falta de mecanismos institucionais que pudessem regulamentar as tentativas de organização coletiva executadas acarretou o fracasso das mesmas.

4.3.5 Construção das casas

A construção das casas é marcada pelo empreendimento de ações coletivas pontuais coordenadas pelas instituições sociais do assentamento que definem as etapas e período necessário para a aquisição do benefício. No assentamento Osiel Pereira, as casas foram construídas 30 meses após a licitação. Como as famílias optaram por agrovilas, o crédito foi liberado antes da realização do parcelamento.

O crédito foi disponibilizado antes da divisão do assentamento. Os representantes do INCRA, organizaram uma licitação para definir quem seria o fornecedor. Entre as propostas apresentadas, a que tinha o melhor preço era de uma loja de Esperança. O presidente da associação não concordou com a escolha e, apoiado pela diretoria do sindicato, negociou com o INCRA a mudança do fornecedor, para que uma loja de Remígio pudesse vender todo o material. A argumentação era que os assentados deveriam comprar em Remígio para que os impostos arrecadados ficassem na cidade e fossem revertidos em benefícios à população.

Depois de algumas reuniões com representantes do INCRA e da apresentação de uma nova proposta do fornecedor de Remígio, mais barata do que a apresentada pelo fornecedor de Esperança, optou-se por comprar todo o material em Remígio. No entanto, após o fechamento do processo de licitação, iniciou-se formalmente a separação do assentamento.

Após a divisão do assentamento, as 50 famílias que ficaram no Osiel Pereira não se preocuparam em fazer uma nova licitação, mas em transferir todos os processos que estavam em andamento e haviam sido iniciados pela última diretoria da associação, para a gerência da cooperativa. Dois anos depois é que as casas começaram a ser construídas.

As construções foram marcadas por problemas. A loja de Remígio que forneceu todo o material de construção entregou um material de qualidade inferior ao que havia sido apresentado às famílias e atrasou algumas entregas porque tinha um estoque pequeno. Na ocasião, a cooperativa acompanhava apenas se chegava o material e não se este correspondia às especificações do contrato firmado há dois anos. Algumas famílias perceberam que havia algo errado, mas não se manifestaram porque achavam que o preço das mercadorias tinha aumentado e, por isso, estavam recebendo o material de baixa qualidade.

Para construir as casas, as famílias tiveram uma certa dificuldade em encontrar mão-de-obra qualificada e disposta a receber o pagamento quando a casa já estivesse pronta. As famílias que possuíam parentes no assentamento se reuniram para construir suas casas. As demais esperavam a disponibilidade dos pedreiros existentes no assentamento ou vendiam algum animal para pagar um pedreiro que, na maioria dos casos, não pode esperar pelo término da construção para receber o pagamento.

Quando a maioria das casas estava pronta, os novos fiscais do INCRA que passaram a acompanhar as construções constataram que os materiais fornecidos não correspondiam aos que foram apresentados pelo empresário. Foi realizada uma reunião com os assentados para averiguar porque a cooperativa não fiscalizou corretamente o fornecimento e porque as famílias receberam o material que não correspondia às especificações do contrato. Após as conversas com as famílias e com o fornecedor, as casas que não estavam prontas receberam o material correto, as outras ficaram do jeito que estavam, não havia mais nada a fazer.

Hoje as famílias ressaltam que se “tivessem se organizado (...) depois da divisão do assentamento, feito outra licitação, tivesse ido lá conversar com o cara” (Assentada do núcleo Pia, ex-membro da diretoria da cooperativa, coordenadora do núcleo, membro do grupo de mulheres, e militante do MST), as coisas teriam sido diferentes.

A cooperativa, principal gestora do processo de construção das casas, não desempenhou adequadamente seu papel. A falta de fiscalização causou grandes prejuízos às famílias que receberam um material de baixa qualidade por não ter conhecimento dos procedimentos e porque a cooperativa não coordenou as ações coletivas que possibilitariam a mobilização das famílias para saber se tudo estava ocorrendo bem. Na verdade, a ação necessária à construção das casas não foi bem planejada.

Em 2006, as famílias receberam crédito para a reforma das casas e puderam fazer alguns reparos ou ampliações. Na execução do crédito para as reformas ficou a critério das famílias escolher os fornecedores. No total foram cinco, e a cooperativa realizou uma rigorosa fiscalização para verificar se o material era de qualidade e se o dinheiro estava sendo aplicado corretamente. A cooperativa reduziu os custos sociais que envolveram a aquisição dos materiais ao orientar a escolha de mais de um fornecedor e controlar a qualidade.

O caso do assentamento Osiel Pereira instiga o questionamento sobre a viabilidade de cooperativas em assentamentos rurais do semi-árido paraibano. A lógica institucional das cooperativas é muito complexa e contrasta com as experiências organizacionais vividas pelas famílias assentadas. Desta maneira, os dilemas sociais que impossibilitam o empreendimento

de ações coletivas contínuas não são superados e o vácuo institucional tende a ser maior do que no caso das associações.

Antes da divisão do assentamento as famílias tinham grande dificuldade em empreender ações coletivas coordenadas porque as instituições sociais que as representavam não possibilitavam a superação dos dilemas sociais e a redução dos custos que envolviam o processo de aquisição de bens comuns.

O redesenho institucional das instituições do assentamento Osiel Pereira, iniciado com a divisão do assentamento e criação da COOPAP e dos Núcleos de Família, permitiu a ampliação dos espaços de debates, discussões, tomadas de decisões e possibilitou a superação dos dilemas sociais vividos cotidianamente pelas famílias. A reestruturação organizacional decorrente do processo de divisão possibilitou a redução dos custos associados à mobilização e realização de reuniões, facilitando a regulação das condutas individuais e coletivas dos assentados.

Com a modificação dos arranjos institucionais as famílias do assentamento Osiel Pereira conseguem empreender ações coletivas, especialmente pontuais, com menores custos sociais. Entretanto, há uma dificuldade em realizar ações coletivas contínuas relacionadas, principalmente, à regulação dos recursos comuns e à organização e comercialização da produção dos assentados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os processos sociais desencadeados pela desapropriação do latifúndio para a constituição dos assentamentos de reforma agrária são permeados por incertezas e pela falta de regulação do acesso e uso dos recursos naturais e coletivos (CUNHA, NUNES e MIRANDA, 2006), bem como pela maior dificuldade em empreender ações coletivas, em comparação ao período do acampamento. Adquirida a terra, as famílias procuram se instalar nos seus lotes e organizar sua produção com base na mão-de-obra familiar. É neste cenário que as instituições sociais adquirem o papel de ordenamento e organização sócio-espacial e de regulação das condutas individuais e coletivas.

As instituições dos assentamentos rurais facilitam ações coletivas ao estabelecer regras e normas que regulam os comportamentos individuais e reduzem os custos de transação ao definir o contexto no qual se darão as relações sociais, políticas e econômicas. Nessas condições, a implementação e execução de políticas que visem a consolidação do assentamento passaria a ser mais eficaz e a interlocução externa ganharia mais importância e organicidade.

As dinâmicas institucionais presentes nos assentamentos estudados neste trabalho devem ser entendidas como um complexo processo social (cumulativo) de aprendizado de regras e normas que possibilitam o alcance de resultados melhores e dão corpo às instituições sociais dos assentamentos. No início, as instituições estão relacionadas a aspectos puramente formais que, posteriormente, transformam-se, ganham contornos e tornam-se parte constitutiva de uma nova realidade social e institucional.

A avaliação do desempenho das instituições sociais dos assentamentos José Antônio Eufrosino e Osiel Pereira aponta que as instituições formais, nos primeiros anos, desempenhavam papéis puramente formais relacionados ao processo de interlocução externa com os organismos governamentais. A mediação interna, portanto, não era regulada por essas instituições, e os conflitos sociais tornavam-se obstáculos à consolidação dos assentamentos.

O período de vácuo institucional vivido pelas famílias dos dois assentamentos facilitou a proliferação de conflitos sociais que minaram as possibilidades de organização social e produtiva. Paralelamente estavam sendo executadas políticas públicas de responsabilidade do INCRA que requerem a participação contínua dos assentados, para que os resultados futuros dessas ações não entrem a aquisição de bens comuns futuros.

O processo de resolução e superação dos dilemas sociais que entravam a mediação interna e a regulação dos recursos naturais dos dois assentamentos passaram a ser solucionados quando os núcleos de família foram criados. Apesar dos núcleos serem parte do novo modelo organizacional adotado pela direção nacional do MST e, conseqüentemente, estabelecerem regras e normas que estão relacionadas à ação nacional do movimento, em cada assentamento esses arranjos institucionais foram implementados de maneira diferente.

A ampliação dos espaços de tomada de decisão nos assentamentos, através das reuniões dos núcleos de família, demonstra que as regras e normas estabelecidas pela associação e a cooperativa dos assentamentos José Antônio Eufrosino e Osiel Pereira, respectivamente, não possibilitam a superação de dilemas sociais associados ao provimento de bens comuns. O que sugere a incompatibilidade dos arranjos institucionais de associações e cooperativas, da maneira como estão estabelecidos, com o processo de consolidação dos assentamentos rurais e viabilização da agricultura familiar nas áreas reformadas.

Deste modo, os assentamentos analisados apresentam detalhes que permitem avaliar o papel das instituições sociais na consolidação dos assentamentos rurais, bem como as relações que se estabelecem entre assentados e mediadores e como determinadas ações que estruturam a vida social e produtiva das famílias não são executadas de maneira eficaz, porque os organismos governamentais responsáveis pela implementação impossibilitam, em muitos casos, a participação dos assentados.

Apesar das questões referentes ao processo de implementação de políticas públicas executadas pelos representantes do INCRA ou por técnicos prestadores de serviço não serem o foco desse trabalho, foi possível perceber que as práticas sociais e institucionais que marcam o processo de mediação afetam o desempenho das instituições dos assentamentos rurais e se constituem um campo de pesquisa aberto a novas contribuições.

O Plano de Desenvolvimento do Assentamento é a primeira ação estruturante da vida social e produtiva dos assentados e uma das mais importantes. No entanto, o processo de elaboração do documento ocorre no período de conflitos e incertezas associados à permanência no assentamento e à apropriação dos recursos naturais que dificultam a mobilização e reunião das famílias para discutirem e tomarem decisões importantes.

Além das dificuldades internas, a elaboração do PDA é realizada, pelas equipes responsáveis, de maneira padronizada. O PDA dos assentamentos José Antônio Eufrosino e Osiel Pereira não representam os anseios e necessidades das famílias, ao contrário, são o resultado de decisões tomadas por poucos assentados que, muitas vezes, estão preocupados

com outras questões e aceitam as argumentações dos técnicos responsáveis pelo trabalho que, por sua vez, procuram terminar o trabalho o mais rápido possível.

O descaso na elaboração do PDA é tão significativo que os documentos dos assentamentos em questão apresentam orientações praticamente idênticas. As formas de organização espacial recomendadas são as agrovilas a produção agropecuária orientada a receber financiamento é idêntica, e a maneira como o trabalho foi realizado também. A incompatibilidade dos dados do PDA com os interesses das famílias assentadas resulta no fracasso de uma ação que deveria estruturar ações a serem desempenhadas futuramente.

Não quero com isso isentar as famílias assentadas do processo de mediação existente com o Estado. Mas ressaltar que, devido à fragilidade (caráter puramente formal de instituições como associações e cooperativas) ou a ausência de regras e normas que regulem os comportamentos individuais e coletivos, nos primeiros anos do assentamento, compromete o empreendimento de toda e qualquer ação que se proponha ser estruturante. A questão que salta aos olhos é se a maneira e o momento em que o PDA é elaborado são os mais adequados ou, se não seria o caso de, primeiramente, estabelecer as famílias para depois tentar orientar ações futuras?

Embora o parcelamento também requeira ações coletivas estruturantes, a sua importância é bem maior do que a elaboração do PDA. É o parcelamento que institucionaliza os regimes de propriedade definidores da apropriação individual e coletiva das áreas que formam o assentamento. A formalização dos regimes de propriedade ainda reduz as incertezas relacionadas ao acesso e uso dos recursos naturais.

Por se tratar de uma ação que regulamenta o acesso e uso dos recursos comuns, (a construção das casas, quando as famílias assentadas não optam por agrovilas, o tamanho e localização dos lotes e das áreas coletivas) o parcelamento, deveria ser a primeira ação executada pelos técnicos do Incra e assentados. A demora na realização do parcelamento fragiliza o ambiente institucional dos assentamentos rurais e dificulta o empreendimento de ações coletivas.

As incertezas vividas pelas famílias assentadas, em grande parte, estão associadas à indefinição do local de moradia e plantio, conseqüentemente, à permanência no assentamento. Nos assentamentos estudados, o parcelamento ocorreu de maneiras distintas. No assentamento José Antônio Eufrosino, a realização do parcelamento possibilitou a definição do local de moradia e a liberação do crédito para a construção das casas, além de estabelecer as regras e normas de apropriação dos recursos comuns. No assentamento Osiel Pereira, o parcelamento representou a definição dos espaços de uso coletivo e individual.

No caso desses assentamentos rurais, o PDA não expressou as experiências e as necessidades das famílias assentadas, portanto, as ações referentes ao parcelamento e à construção das casas não foram executadas conforme as orientações informadas no documento. O ambiente institucional em que os PDAs foram elaborados não era o mais adequado. Por se tratar de um documento que regulamenta (ou deveria regulamentar) ações futuras a serem desempenhadas pelos assentados, sua elaboração deveria ocorrer depois que os regimes de propriedade fossem institucionalizados e as famílias estabelecidas nas suas casas e lotes.

Por outro lado, o processo de descumprimento de orientações estabelecidas nos primeiros anos dos dois assentamentos representa a mudança, redefinição e criação de arranjos institucionais que possibilitaram uma maior integração e participação das famílias nos espaços de tomada de decisão, a superação dos dilemas sociais e a redução dos custos de transação, que poderiam ser ainda maiores do que são.

Os processos que engendram as mudanças institucionais são caracterizados pelo aprendizado de regras e normas que deveriam ser formalizadas quando da realização de ações que não lograram êxito, mas deixaram ensinamentos, e pela confiança e respeito estabelecidos a partir da interação cotidiana entre as famílias, especialmente entre os vizinhos.

A reciprocidade resultante da ampliação das relações horizontais dos assentados permite a redução dos custos que envolvem a reformulação de regras e normas que não possibilitam a regulação dos comportamentos individuais e coletivos. Por isso, a modificação dos arranjos institucionais só ocorreu anos depois da criação dos dois assentamentos.

Além disso, outra questão se coloca ao debate. Os arranjos institucionais formalizados nos primeiros anos de assentamento, através da mediação de representantes de movimentos sociais do campo e do INCRA, são os mais adequados à organização das famílias? E o processo de constituição desses arranjos, marcado por incertezas, compromete as ações coordenadas pelos assentados?

A associação desses dois fatores, em certa medida, afeta o desempenho das instituições sociais dos assentamentos nos primeiros anos, porque a maneira pela qual os arranjos institucionais foram estabelecidos (com poucos debates e discussões) abre espaço para tomadas de decisão pouco participativas. Além disso, lideranças dos assentamentos, que se destacaram durante a formação dessas instituições, tentam agilizar a implementação de ações relacionadas à melhoria da infra-estrutura que interessam às famílias assentadas. Porém, no caso de ações estruturantes essas estratégias tendem a não funcionar porque requerem

monitoramento contínuo, mobilização e participação constante para fiscalizar e tomar novas decisões.

Ressalto esses aspectos pelo fato de o tipo de relação entre instituições e indivíduos influenciar na aquisição de benefícios comuns. Quando os indivíduos não conseguem modificar as instituições, no caso, as regras e as normas, as ações coletivas podem não lograr êxito porque os desafios que se colocam, cotidianamente, às famílias assentadas, dependem da revisão dos marcos institucionais estabelecidos anteriormente.

A noção de desempenho institucional adotada neste trabalho revelou a dificuldade dos assentados empreenderem ações coletivas nos primeiros anos após a desapropriação e que os arranjos institucionais das associações e cooperativas não regulam, efetivamente, as condutas individuais e coletivas das famílias assentadas. As decisões que deveriam ser tomadas nas assembléias dessas instituições ocorrem, muitas vezes, em outros espaços, sob a orientação de outras regras e normas.

Todas essas conclusões são resultantes, em grande medida, do tipo de definição de instituição adotada. Tratar as instituições como regras e normas permite a visualização dos processos de regulação e tomada de decisão, mas não facilita a compreensão de como as práticas sociais que envolvem assentados e mediadores afetam o desempenho institucional. As ações executadas pelos técnicos do INCRA têm influenciado diretamente a vida social dos assentamentos, o caso do PDA e do parcelamento mostram quanto os assentados são afetados pela maneira como essas ações são implementadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMOND, G. A. E VERBA, S. **The civic culture**: political attitudes and democracy in five nations. Princeton: Princeton University Press, 1963.

ARROW, K. **Social choice and individual values**. New Haven: Yale University Press, 1951.

ASA. Disponível em: <<http://www.asabrasil.org.br>>. Acesso em 29 set. 2006.

BAERT, P. Algumas limitações das explicações da escolha racional na ciência política e na sociologia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 12, n. 35, 1997, p. 63-74.

BENEDETTI, A. C. Os impactos dos assentamentos rurais no Rio Grande do Sul. In: MEDEIROS, L. S. e LEITE, S. (Org.). **Assentamentos rurais**: mudança social e dinâmica regional. Rio de Janeiro: Mauad, 2004, p. 53-95.

BERGAMASCO, S. M. P. P. e CARMO, M. S. Reforma agrária dá certo? O (in)sucesso dos assentamentos de trabalhadores rurais. **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária**, v. 21, n. 01, 1991, p. 60-68.

_____. Assentamentos rurais: reorganização do espaço produtivo e processos de socialização. In: MEDEIROS, L. S. et al. **Assentamentos rurais**: uma visão multidisciplinar. São Paulo: EDUNESP, 1994, p. 225-235.

BERGAMASCO, S. M. P. P. et al. A diversidade dos impactos locais e regionais dos assentamentos rurais em São Paulo. In: MEDEIROS, L. S. e LEITE, S. (Org.). **Assentamentos rurais**: mudança social e dinâmica regional. Rio de Janeiro: Mauad, 2004, p. 97-139.

BOUDON, R. Ação. In: BOUDON, R. et. al. **Tratado de Sociologia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1995.

_____. Limitations of rational choice theory. **The American Journal of Sociology**, v. 104, n. 03, 1998, p. 817-828.

BRASIL. Ministério de Política Fundiária e Agricultura Familiar. **O futuro nasce da terra**: um balanço da reforma agrária e da agricultura familiar. Brasília, 1999.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Plano de Desenvolvimento do Assentamento Osiel Pereira**. João Pessoa, 2000.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Plano de Desenvolvimento do Assentamento José Antônio Eufrosino**. João Pessoa, 2002.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **II Plano Nacional de Reforma Agrária**: paz, produção e qualidade de vida no mundo rural. Brasília, 2003.

CARVALHO, H. M. **Formas de associativismo vivenciadas pelos trabalhadores rurais nas áreas oficiais de reforma agrária do Brasil**. Curitiba: IICA/NEAD, 1998.

COOK, T. D. E WOOD, B. D. Principal-agent models of political control of the bureaucracy. **American Political Science Review**, n. 83, 1989, p. 965-978.

CUNHA, L. H. **Vulnerabilidade à seca e sustentabilidade nos assentamentos de reforma agrária no semi-árido nordestino**. 1997. 135f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Centro de Humanidades, Universidade Federal da Paraíba, Campina Grande, 1997.

_____. **Manejo comunitário de recursos naturais na Amazônia: arranjos institucionais e mediação externa.** 2002. 210f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2002.

_____. Da “tragédia dos comuns” à ecologia política: perspectivas analíticas para o manejo comunitário dos recursos naturais. **Revista Raízes**, v. 23, n. 01 e 02, 2004, p. 10-26.

CUNHA, L. H.; NUNES, A. M. B.; MIRANDA, R. S. Colapso e reconstrução dos regimes de propriedade e o manejo dos recursos naturais em áreas de assentamento. In: ENCONTRO DA REDE RURAL, 1., 2006, Niterói. **Anais...** Niterói: UFF, 2006. CD-ROM.

D'INCAO, M. C. e ROY, G. **Nós, cidadãos aprendendo e ensinando a democracia.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

DIMAGGIO, P. J. e POWELL, W. W. Introdução. In: POWELL, W. W. E DIMAGGIO, P. J. (Comp.). **El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional.** México: Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 33-75.

DOWNS, A. **Uma teoria econômica da democracia.** São Paulo: EDUSP, 1999.

DURKHEIM, E. **Da divisão do trabalho social.** São Paulo: Martins Fontes, 1999.

EASTON, D. **The political system: na inquiry into the State of Political Science.** New York: Knopf, 1953.

ELSTER, J. Marxismo, funcionalismo e teoria dos jogos: argumentos em favor do individualismo metodológico. **Revista Lua Nova**, n. 17, 1989, p. 163-204.

_____. **Peças e engrenagens das ciências sociais.** Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FEREJOHN, J. e PASQUINO, P. A teoria da escolha racional na ciência política: conceitos de racionalidade em teoria política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 16, n. 45, 2001, p. 05-24.

FERNÁNDEZ, A. J. C. e FERREIRA, E. C. Os impactos socioeconômicos dos assentamentos rurais em Mato Grosso. In: MEDEIROS, L. S. e LEITE, S. (Org.). **Assentamentos rurais: mudança social e dinâmica regional.** Rio de Janeiro: Mauad, 2004, p. 187-226.

FERREIRA, J. A. Racionalidade individual, ação coletiva e a luta pela reforma agrária. **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária**, v. 29, n. 03 e v. 30, n. 01, 02 e 03, 2000, p. 15-30.

FIGUEIREDO, M. **A decisão do voto: democracia e racionalidade.** São Paulo: Sumaré e ANPOCS, 1991.

FLOOD, M. M. Some experimental games. **Relatório de pesquisa RM-789.** California: RAND Corporation, 1952.

GALINDO, O. e MACEDO, W. Aspectos econômicos e sociais de alguns projetos de reforma agrária no Maranhão e no Ceará. **Cadernos de Estudos Sociais**, v. 7, n. 01, 1991, p. 21-35.

GIDDENS, A. **Central problems in social theory: action, structure and contradiction in social analysis.** Berkeley: University of California Press, 1979.

GIULIANI, G. M. e CASTRO, E. G. Recriando espaços sociais: uma análise de dois assentamentos rurais no Estado do Rio de Janeiro. **Revista Estudos Sociedade e Agricultura**, n. 06, 1996, p. 138-169.

- GREEN, D. P. E SHAPIRO, I. **Pathologies of rational choice theory: a critique of applications in political science**. New Haven and London: Yale University Press, 1994.
- HALL, P. A. **Governing the economy: the politics of State intervention in Britain and France**. New York: Oxford University Press, 1986.
- HALL, P. A. e TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Revista Lua Nova**, n. 58, 2003, p. 194-223.
- HARDIN, G. The tragedy of the commons. **Science Magazine**, v. 162, n. 3859, 1968, pp. 1243-1248
- INCRA. **Relatório de atividades 1995**. Brasília, 1995.
- _____. **Laudo de vistoria técnica do imóvel Fazenda Queimadas**. João Pessoa, 1998.
- _____. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br>>. Acesso em 27 jan. 2007.
- JEPPERSON, R. L. e MEYER, J. W. El orden público y la construcción de organizaciones formales. In: POWELL, W. W. e DIMAGGIO, P. J. **El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional**. México: Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 237-260.
- KATO, J. Institutions and rationality in politics: three varieties of neo-institutionalists. **British Journal of Political Science**, v. 24, n. 4, 1996, p. 553-583.
- KISER, L. E OSTROM, E. The three words of action: a metatheoretical syntethesis of institutional approaches. In; OSTROM, E. (Comp.). **Strategies of political inquiry**. California: Sage, 1982.
- LEITE, S. Padrões de desenvolvimento e agricultura no Brasil: Estatuto da Terra, dinâmica agrária e modernização conservadora. **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária**, v.25, n. 01, 1995, p. 137-152.
- LEITE, S. et al. **Impactos dos assentamentos: um estudo sobre o meio rural brasileiro**. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a agricultura: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural; São Paulo: EDUNESP, 2004.
- LOPES, E. S. A. et al. Organização produtiva dos assentamentos rurais do Estado de Sergipe. In: MEDEIROS, L. S. e LEITE, S. (Org.) **Assentamentos rurais: mudança social e dinâmica regional**. Rio de Janeiro: Mauad. 2004, p. 229-269.
- MALAGODI, E. A. e ARAÚJO, P. L. A organização da produção e os desafios do desenvolvimento nas áreas de assentamentos de reforma agrária. In: DUQUE, G. et al. **Agricultura familiar: a diversidade das situações rurais**. Campina Grande: GPAF/PPGS/UFCG, 2005. CD-ROM.
- MARCH, J. G. E OLSEN, J. P. **Rediscovering institutions**. New York: Free Press, 1989.
- _____. The new institutionalism: organizational factors in political life. **American Political Science Review**, n. 78, 1984, p. 738-749.
- MARIANO NETO, B. **Abordagem territorial e enfoques agroecológicos no Agreste/Brejo paraibano: desenhos, arranjos e relações**. 2006. 208f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Centro de Humanidades, Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, 2006.
- MEDEIROS, L. S. **Reforma agrária no Brasil: história e atualidade da luta pela terra**. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

- MEDEIROS, L. S. et al. Os impactos dos assentamentos rurais no estado do Rio de Janeiro. In: MEDEIROS, L. S. e LEITE, S. (Org.). **Assentamentos rurais: mudança social e dinâmica regional**. Rio de Janeiro: Mauad, 2004, p. 141-185.
- MEDEIROS, L. S. e LEITE, S. Assentamentos rurais e mudanças locais: uma introdução ao debate. In: MEDEIROS, L. S. e LEITE, S. (Org.). **Assentamentos rurais: mudança social e dinâmica regional**. Rio de Janeiro: Mauad, 2004, p. 17-52.
- MEYE, J. E ROWAN, B. Institutionalizing organizations: formal structure as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**, n. 83, 1977, p. 340-363.
- MIRANDA, R. S. **Desempenho das instituições formais e desenvolvimento dos assentamentos rurais: uma reflexão teórica e metodológica**. 2005. 60f. Monografia (Bacharelado em Ciências Sociais) – Departamento de Ciências Sociais, Direito e Filosofia, Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, 2005.
- MIRANDA, R. S. e CUNHA, L. H. A materialização da estrutura organizacional do MST. In: REUNIÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA, 25., 2006, Goiânia. **Anais...** Goiânia: UFG/UCG, 2006. CD-ROM.
- MOREIRA, R. J. Agricultura familiar e assentamentos rurais: competitividade, tecnologia e integração social. In: FERREIRA, A. D. D. e BRANDENBRUG, A. **Para pensar outra agricultura**. Curitiba: EDUFPR, 1998, p. 171-195.
- MST. **O funcionamento das Brigadas do MST**. São Paulo: Setor de formação do MST, 2005a.
- _____. **Método de trabalho e organização popular**. São Paulo: Setor de formação do MST, 2005b.
- NEVES, D. P. Formas de integração dos produtores de Novo Horizonte. In: **Assentamento rural: reforma agrária em migalhas**. Niterói: EDUFF, 1997, p. 347-400.
- _____. Assentamento rural: confluência de formas de inserção social. **Revista Estudos Sociedade e Agricultura**, n. 13, 1999, p. 5-28.
- NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- OLSON, M. **Lógica da ação coletiva**. São Paulo: EDUSP, 1999.
- OSTROM, E. A behavioral approach to the rational choice theory of collective action. **American Political Science Review**, v. 92, n. 01, 1998, p. 1-21.
- _____. **Understanding institutional diversity**. Princeton: Princeton University Press, 2006.
- PAULA, E. Et al. Assentamentos rurais do Acre: nos labirintos da modernização capitalista. In: MEDEIROS, L. S. e LEITE, S. (Org.) **Assentamentos rurais: mudança social e dinâmica regional**. Rio de Janeiro: Mauad. 2004, p. 271-307.
- PETERS, B. G. **El nuevo institucionalismo: teoria institucional en ciencia política**. Barcelona: Gedisa, 2003.
- PINTO, C. G. Reflexões sobre a política agrária brasileira no período 1964-1994. **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária**, v.25, n. 01, 1995, p. 65-92.
- PLATÃO. **A república**. São Paulo: Martin Claret, 2000.

- PRZEWORSKI, A. **Democracia e mercado**: reformas políticas e econômicas na Europa Oriental e na América Latina. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.
- PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- RANIERI, S. B. L. Retrospecto da reforma agrária no mundo e no Brasil. In: SPAROVEK, G. (Org.). **A qualidade dos assentamentos da reforma agrária brasileira**. São Paulo: Páginas & Letras, 2003.
- ROCHA, R. e APEL, M. **Onde estão os nossos sonhos?** Um estudo sobre o assentamento rural Vitória da União. Petrópolis: Vozes; Rio de Janeiro: Nova, 1992.
- ROMERO, J. J. Los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías. In: POWELL, W. W. e DIMAGGIO, P. J. (Comp.). **El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional**. México: Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 7-29.
- SABOURIN, E. Práticas de reciprocidade e economia de dádiva em comunidades rurais do nordeste brasileiro. **Revista Raízes**, n. 20, 1999, p. 41-49.
- _____. Mudanças sociais, organização dos produtores e intervenção externa. In: CARON, P. e SABOURIN, E. **Camponeses do sertão**: mudanças das agriculturas familiares no Nordeste do Brasil. Brasília: Embrapa, 2003. p. 145-178.
- SABOURIN, E. et al. Mudança Institucional e desenvolvimento da agricultura familiar brasileira: coordenação dos produtores para o acesso à inovação e ao mercado. **Revista Raízes**, n. 20, 1999, p. 101-110.
- SCOTT, W. R. Symbols and organizations: from barnard to the institutionalists. In: WILLIAMSON, O. E. (Comp.). **Organization theory**. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- SPAROVEK, G. et al. Fundamentos para a definição da qualidade dos assentamentos da reforma agrária brasileira. In: SPAROVEK, G. (Org.). **A qualidade dos assentamentos da reforma agrária brasileira**. São Paulo: Páginas & Letras, 2003.
- THELEN, K. E STEINMO, S. Historical institutionalism in comparative politics. In: STEINMO, S.; THELEN, K. e LONGSTRETH, F. (Comp.). **Structuring politics**: historical institutionalism in comparative analysis. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- TSEBELIS, G. The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setter. **American Political Science Review**, n. 88, 1994, p. 795-815.
- _____. **Jogos ocultos**: escolha racional no campo da política comparada. São Paulo: EDUSP, 1998.
- TUCKER, A. **A two-person dilemma**. Standford: Standford University, 1950.
- WEBER, M. A instituição estatal racional e os modernos partidos políticos e parlamentos. In: **Economia e sociedade**. V. 2. Brasília: EDUnB, 1999, p. 517-580.
- _____. **A ética protestante e “espírito” do capitalismo**. São Paulo: Cia das Letras, 2004.
- ZIMMERMANN, N. C. Os desafios da organização interna de um assentamento rural. In: MEDEIROS, L. S. et al. **Assentamentos rurais**: uma visão multidisciplinar. São Paulo: EDUNESP, 1994, p. 205-224.

ANEXOS

ANEXO 1

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE HUMANIDADES
UNIDADE ACADÊMICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA
LABORATÓRIO DE SOCIOLOGIA APLICADA**

Projeto de Pesquisa

**Arranjos institucionais e desempenho das organizações formais dos
assentamentos rurais na Paraíba**

QUESTIONÁRIO

Número identificador: _____

Entrevistado: _____

A. DADOS SOBRE A UNIDADE FAMILIAR

1. Assentamento:

- 1.() José Antônio Eufrosino (passe para a questão 1.2)
 1.2. Área da residência: 1.() Castelo 2.() Logradouro 3.() Monte Alegre 4.() Bom Fim
 2.() Osiel Pereira (passe para a questão 1.3)
 1.3. Área da residência: 1.() Caja 2.() Pia 3.() Lagoa de Jogo

2. Família: _____

3. Família já era moradora da propriedade antes da criação do assentamento?

- 1.() Sim 2.() Não (Para quem responder NÃO, passar para a questão 5)

4. Ano de chegada na propriedade: _____

(Caso tenha nascido na propriedade, indicar NASCEU NA PROPRIEDADE)

5. Ano de chegada no assentamento: _____

6. Quadro das pessoas da família residentes na moradia

Nome	Data de Nascimento	Escolaridade	Grau de Parentesco com o chefe de família
1.	__/__/__		
2.	__/__/__		
3.	__/__/__		
4.	__/__/__		
5.	__/__/__		
6.	__/__/__		
7.	__/__/__		
8.	__/__/__		

1. Analfabeto, 2. Analfabeto funcional, 3. Alfabetizado, 4. 1ª a 4ª, 5. 5ª a 8ª, 6. Ensino Médio Completo, 7. Ensino Médio Incompleto, 8. Superior Completo, 9. Superior Incompleto, 10. Não tem idade escolar. 11. Pré-escola

7. O pai da família veio de onde?

- () Já morava na área do assentamento
 () Morava em propriedade nas vizinhanças da área do assentamento
 () Residia na área rural do município de Campina Grande. Localidade: _____
 () Residia na área rural em outro município. Especificar: _____
 () Residia na área urbana do município de Campina Grande Bairro: _____
 () Residia na área urbana de outro município. Especificar: _____

8. A mãe da família veio de onde:

- () Já morava na área do assentamento
 () Morava em propriedade nas vizinhanças da área do assentamento
 () Residia na área rural do município de Campina Grande. Localidade: _____
 () Residia na área rural em outro município. Especificar: _____
 () Residia na área urbana do município de Campina Grande. Bairro: _____
 () Residia na área urbana de outro município. Especificar: _____

B. INSTITUIÇÕES FORMAIS E INFORMAIS

9. A família faz parte da associação?

- 1.() Sim. Quem? _____
 2.() Não. (Para quem responder NÃO, passar para a questão 13)

10. Com que frequência a família é representada nas reuniões da Associação?

- 1.() Sempre
 2.() Na maioria das reuniões
 3.() Em poucas reuniões
 4.() Nunca (Para quem responder NUNCA, passar para a questão 12)

11. Quem da família participa das reuniões da Associação?

- 1.() Pai
 2.() Mãe
 3.() Filhos
 4.() Outros: _____

12. Com que frequência a família participa de trabalhos coletivos propostos pela Associação?

- 1.() Sempre
 2.() Na maioria das reuniões
 3.() Em poucas reuniões
 4.() Nunca

13. A família faz parte da Cooperativa?

- 1.() Sim. Quem? _____
 2.() Não. (Para quem responder NÃO, passar para a questão 18)

14. Com que frequência a família é representada nas reuniões da Cooperativa?

- 1.() Sempre
 2.() Na maioria das reuniões
 3.() Em poucas reuniões
 4.() Nunca (Para quem responder NUNCA, passar para a questão 16)

15. Quem da família participa das reuniões da Cooperativa?

- 1. () Pai
- 2. () Mãe
- 3. () Filhos
- 4. () Outros: _____

16. Com que frequência a família participa de trabalhos coletivos propostos pela Cooperativa?

- 1. () Sempre
- 2. () Na maioria das vezes
- 3. () Em poucas vezes
- 4. () Nunca **(Para quem responder NUNCA, passar para a questão 18)**

17. Que membro da família costuma participar de trabalhos coletivos propostos pela Cooperativa?

- 1. () Pai
- 2. () Mãe
- 3. () Filhos
- 4. () Outros: _____

18. Com que frequência a família é representada nas reuniões do Núcleo?

- 1. () Sempre
- 2. () Na maioria das reuniões
- 3. () Em poucas reuniões
- 4. () Nunca **(Para quem responder NUNCA, passar para a questão 20)**

19. Quem da família participa das reuniões do Núcleo?

- 1. () Pai
- 2. () Mãe
- 3. () Filhos
- 4. () Outros: _____

20. Com que frequência a família participa de trabalhos coletivos propostos pelo Núcleo?

- 1. () Sempre
- 2. () Na maioria das vezes
- 3. () Em poucas vezes
- 4. () Nunca **(Para quem responder NUNCA, passar para a questão 22)**

21. Que membro da família costuma participar de trabalhos coletivos propostos pelo Núcleo?

- 1. () Pai
- 2. () Mãe
- 3. () Filhos
- 4. () Outros: _____

22. Algum membro da família tem participado de mutirões ou de troca de serviço com outras famílias do assentamento?

- 1. () Sim Quem? _____
 Tipo de mutirão? _____
- 2. () Não

23. Algum membro da família faz parte da diretoria da Associação e/ou Cooperativa do assentamento?

1. () Sim Quem? _____
Qual o cargo? _____

2. () Não

24. Algum membro da família faz parte da coordenação do Núcleo?

1. () Sim Quem? _____
Qual o cargo? _____

2. () Não

25. Algum membro da família faz parte da coordenação do Assentamento?

1. () Sim Quem? _____
Qual o cargo? _____

2. () Não

26. Algum membro da família faz parte da direção da Brigada?

1. () Sim Quem? _____
Qual o cargo? _____

2. () Não

27. Algum membro da família faz parte da coordenação ou direção do MST no Estado?

1. () Sim Quem? _____
Qual o cargo? _____

2. () Não

28. Algum membro da família é Sindicalizado?

1. () Sim Quem? _____

2. () Não

ANEXO 2

Fotos do PA José Antônio Eufrosino

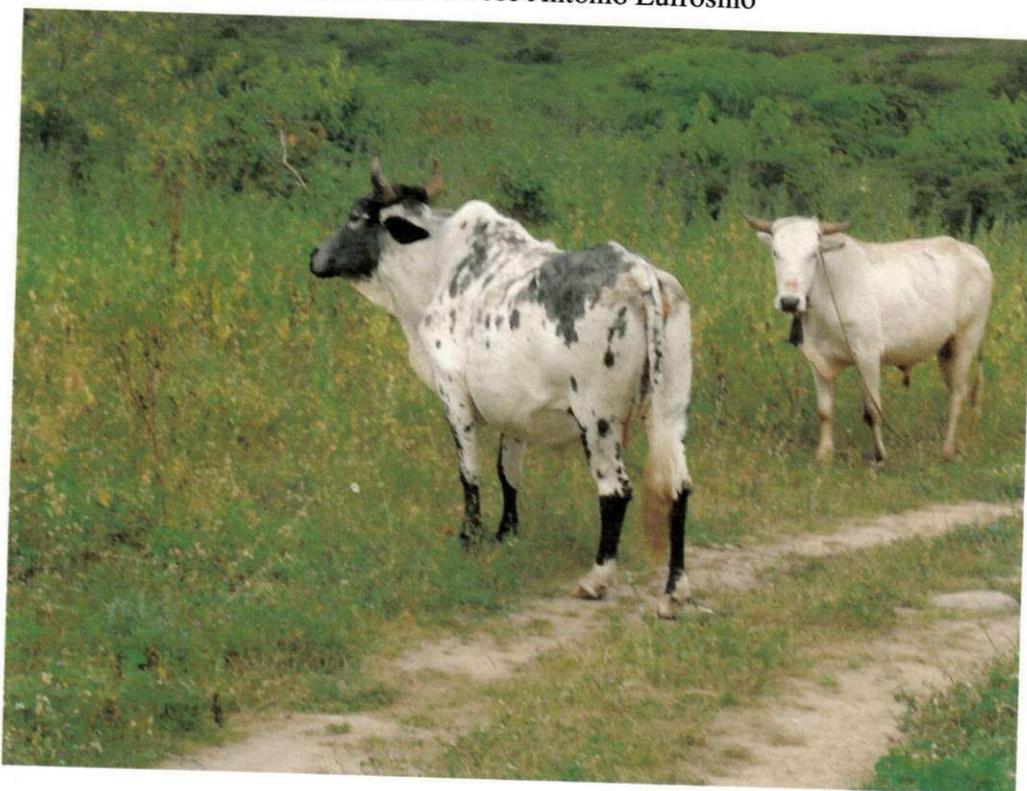


Contraste entre a área de reserva (ao fundo) e a área queimada criminosamente e desmatada (à frente)



Carroça com lenha (a madeira seca) e varas retiradas das áreas de reserva

Fotos do PA José Antônio Eufrosino

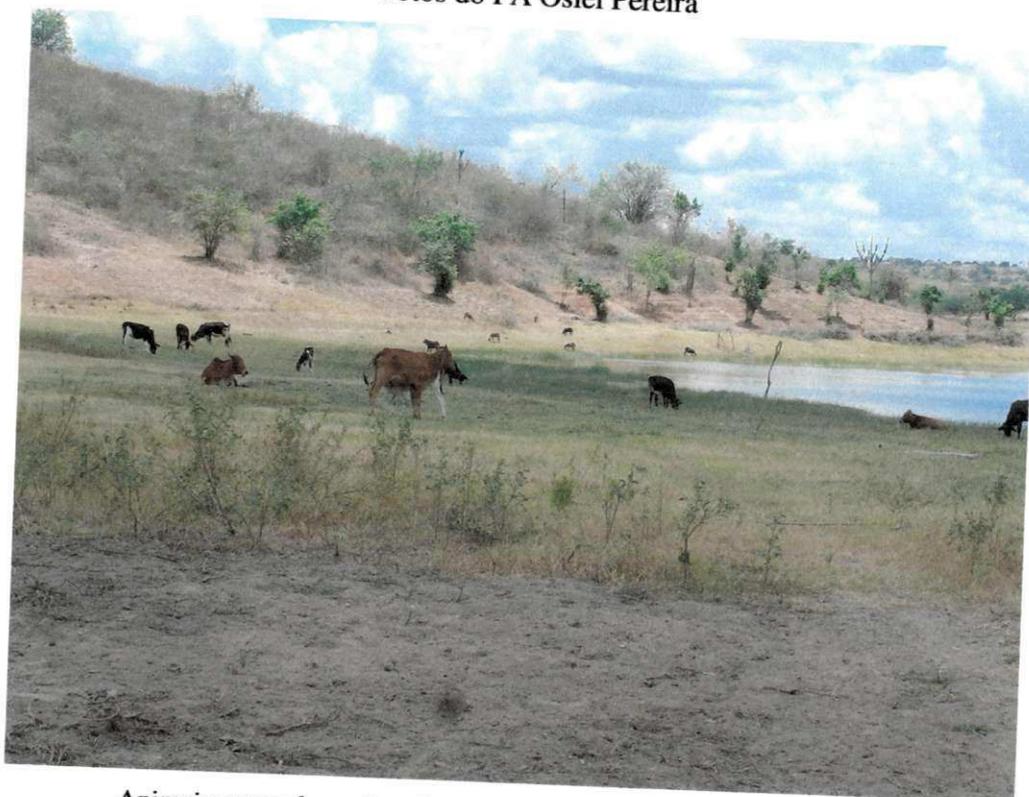


Animais pastando a área de reserva



Reunião que definiu o parcelamento

ANEXO 3
Fotos do PA Osiel Pereira

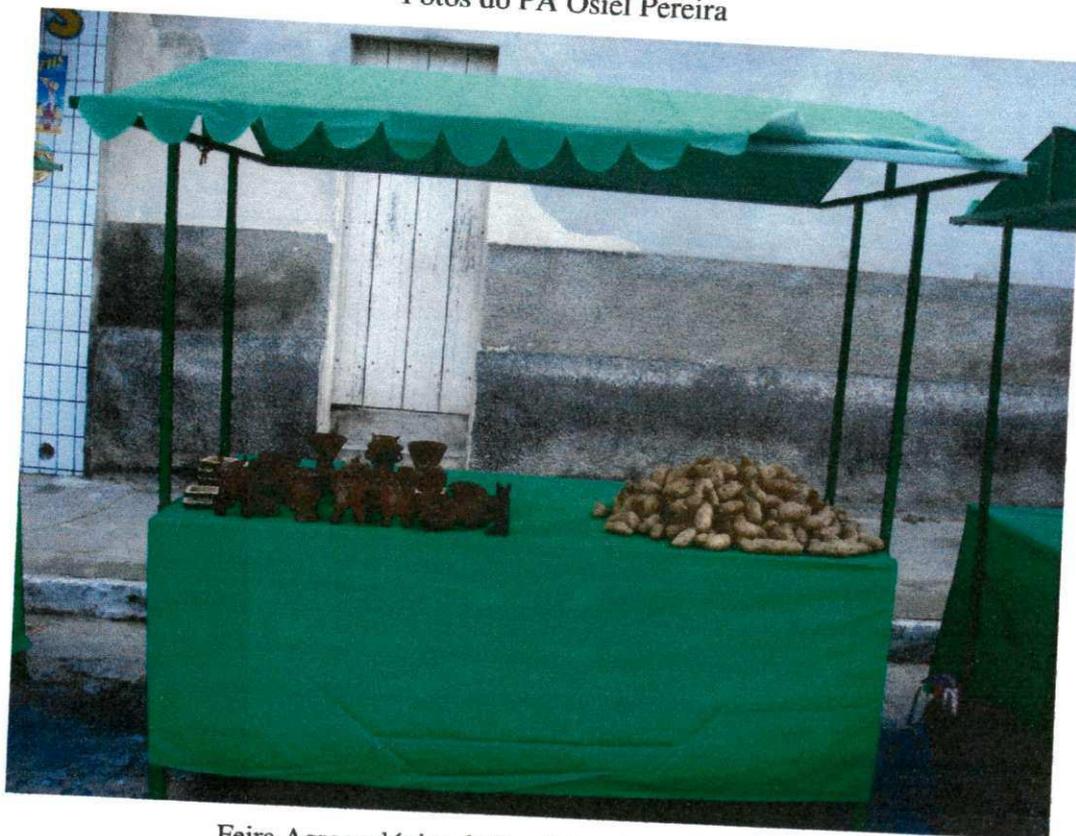


Animais pastando na área de reserva às margens do açude Queimadas



Vista panorâmica da Feira Agroecológica de Remígio, que conta com a presença de assentados

Fotos do PA Osiel Pereira



Feira Agroecológica de Remígio – Barraca da Adilma



Feira Agroecológica de Remígio – Barraca de Dona Inês e Dona Cleonice